

52545

52545

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXI.

In memoriam

NAGY KÁROLY

egyetemi tanár

(1932–2001)

Szeged, 2002

Q.

52545

In memoriam NAGY KÁROLY





ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXI.

Fasc. 1–26.

In memoriam

NAGY KÁROLY

egyetemi tanár

(1932–2001)

Szeged, 2002

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

ELŐSZÓ

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara rendszerint az Acta Juridica et Politica sorozat egy-egy ünnepi kötetével szokta köszönteni azon professzorait, akik a törvényi szabályozás szerint 70. életévük betöltésével nyugalomba vonulnak. A tisztelet, a nagyrabecsülés sorai ünnepi kiadványt eredményeznek. A jelen tanulmánykötet azonban sajnálatosan „Emlékkönyv”, a tisztelgő emlékezet terméke, hiszen dr. Nagy Károly professzor több mint egy éve már nincs közöttünk, 2001. április 13-án elhunyt. A gyógyíthatatlan kór, mellyel oly keményen és méltósággal küzdött, legyőzte.

Dr. Nagy Károly 1932. augusztus 1-én született Mezőberényben. Karunkon szerzett jogi diplomát summa cum laude minősítéssel. Oktatói pályáját 1957-ben kezdte tanársegédként, majd 1959-ben adjunktusi, 1966-ban docensi kinevezést kapott. E minőségében vette át a Nemzetközi Jogi Tanszék vezetését 1968-ban, követve nagyhírű elődjét, az 1966-ban nyugalomba vonult Búza László professzort. Egyetemi tanárrá 1982-ben nevezték ki.

Dr. Nagy Károly már egyetemi hallgatóként is választott tudományszakának a nemzetközi közjogot tekintette. Tanszékre kerülését követően – sokszor egyéni anyagi áldozatvállalással is – tudatosan fejlesztette azokat a készségeit és képességeit, amelyek a nemzetközi jog tudományos igényű művelésének elengedhetetlen feltételei. Angol, francia, orosz nyelvből nyelvvizsgája volt, de a német és spanyol nyelvet is használta a szakirodalom feldolgozásában. Külföldi tanulmányai keretében a Nemzetközi Összehasonlító Jogi Társaság Strasbourgi Fakultásának mindkét ciklusát eredményes vizsgával zárta.

Tudományos munkásságának termékei elmélyült és jól koncentrált kutatómunkát tükröznek. Tudományos érdeklődése és publikációi két nagy tárgykör köré csoportosíthatók: az állam és a kormány elismerése, illetve az állam nemzetközi jogi felelőssége. Kandidátusi értekezését „Az állam és a kormány elismerése a mai nemzetközi jogban” címmel 1966-ban, akadémiai doktori értekezését „Az államok nemzetközi jogi felelősségének főbb elméleti kérdései” tárgyban 1986-ban nyújtotta be és védte meg. E speciális területek mellett azonban már a 70-es évek végére klasszikussá érett a nemzetközi jog jogrendszerbeli helyét elemző tanulmánya, melyet a Jogtudományi Közlönyben tett közzé. Széles körű tudományos és publikációs tevékenysége keretében külön kell szólnunk dr. Nagy Károly professzor tankönyvírói munkásságáról, melynek csúcsát a hallgatók által ma is használt tankönyve jelenti (Nemzetközi jog. Püski, Budapest, 1999.).

Tanszékvezetőként különös gondot fordított arra, hogy elődjéhez hasonlóan ő is biztosítsa az oktatói utánpótlást, beosztott munkatársait tudatosan terelje a nemzetközi jog tudományának új és izgalmas kérdései felé. Ma is sokat mond, hogy 1980-ban a tanszék, illetve annak vezetőjeként ő maga, kijelölt felelőse lett az országos kiemelt kutatási témaként kezelt „A környezet- és természetvédelem nemzetközi jogi felelősségi problémái” c. témának. Érezvén a tudomány fejlődési irányát, dr. Bodnár Lászlót (aki ma már utódként tanszékvezető egyetemi tanár), a nemzetközi jog és a belső jog viszo-

nyának tudományos feltárása, dr. Blutman Lászlót (egyetemi docens, PhD) az emberi jogok érvényesülésének nemzetközi jogi aspektusai feltárására inspirálta.

Dr. Nagy Károly nem törekedett tisztségekre. Természetétől szinte idegen volt, hogy pozíciókra vadásszon, mégis jelentős közéleti tisztségeket töltött be, mind a jogi karon, mind az egyetemen. Állami tisztséget nem vállalt (ezzel talán nem is bíztatták), de elkötelezett világnézete diktálta, hogy hosszú éveken át, „társadalmi munkában” felelős és hasznos tevékenységet végezzen.

Egyoldalú és tökéletlen lenne a kép, ha nem emlitenénk meg dr. Nagy Károly színes és varázsos egyéniségét. Hallgatói rajongásig kedvelték előadásait, stílusát és egyedi beszédmodorát. Egy-egy megjelenése, felszólalása vagy akár hallgatói, oktatói zenés-táncos összejövetelen „elkövetett” fellépése már életében bekerült a jogi kari legendáriumba. Ha elemében volt és mesélt (boldogan hallgattuk!) csodálói lehettünk széles körű irodalmi, politikai és földrajzi ismereteinek. Bámulatos volt a memóriája. Mindennapi közvetlensége azonban soha nem jelentette, hogy az oktatásban vagy a vizsgáztatásban jottányit is engedett volna a Szeged határain túl is jól ismert szigorából.

Dr. Nagy Károly életének csaknem 69 évéből negyvenkilencet a kar kötelékében töltött. A tehetséges, kicsit különc hallgatóból a szegedi jogi oktatásnak több évtizeden át egyik meghatározó egyéniségévé, európai ismertségű professzorává vált. Jelen tanulmánykötettel munkatársai, barátai és tisztelői az iskolateremtő tudós, a nagyszerű tanár, a felejthetetlen egyéniség előtt tisztelgnek.

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara e tanulmánykötet megjelenésével emlékezik dr. Nagy Károly professzor születésének évfordulójára. Ha megéri, ez év augusztus 1-én lett volna 70 éves. Mindannyiunk vesztesége, hogy nem így történt.

Szeged, 2002. augusztus

Dr. Szabó Imre
dékán

Az 1829. évi büntetőtörvény-tervezet szegedi kritikája

A magyar reformkor büntetőjogi reformtörekvéseinek középpontjában az a szándék állt, hogy a szinte minden tekintetben elavult „fenyítő törvénykezést” egzakt büntetőtörvény megalkotása által új alapokra helyezzék. Ez a fáradozás hosszú, gyakran körülményes és kevés kézzelfogható eredményt felmutató folyamat volt. A tágan értelmezett reformkor mintegy hatvan esztendeje (1790–1848) három periódusra osztható az összegzés szempontjából. Mindhárom szakasz egy-egy önálló törvénytervezettel fémjelezhető.

Az első az 1795. évi tervezet, amely nagyon gondos és a kor színvonalán álló munkalat volt, a történelem azonban nem volt hozzá kegyes: országgyűlési tárgyalás alá sem került.¹ Erről a műről ehelyütt annyit, hogy a felvilágosodás szemléleti jegyeit magán viselő alkotás volt. Lépéseket tett az állampolgári jogegyenlőség irányába, de természetesen a rendi társadalom privilegizált rendszerével radikálisan nem szegülhetett szembe. Meg kellett elégedni annyival, hogy például a tortúrát és annak minden formáját szigorúan tiltotta, a minősített halálbüntetéseket gyakorlatilag megszüntette, és általában a halálbüntetés körét igen szűken vonta meg. Tartalmi és dogmatikai szempontból egyértelműen az osztrák-német jog befolyása alatt állt, ami sok tekintetben a fejlettebb szemlélethez való közelítést jelentette.

A második periódus igazán markáns, önálló törvénytervezetet nem hozott létre, hanem az előző korrigált változata volt. Mivel az alábbiakban ennek tartalmával foglalkozom, itt bevezetésként csak annyit jegyzek meg róla, hogy az *operatumot* az 1827:8. tc. által fölállított rendszeres jogi bizottság büntetőjogi albizottsága (*subdeputatio juridica criminalis*) készítette el, a rendelkezésünkre álló adatok szerint 1929-re, folytatva az 1791:67. tc. által megbízott *deputatio juridica* munkáját. A bizottság feladatának megfelelően pontról-pontra végighaladt az előző tervezet szövegén, és hol több, hol kevesebb változtatást eszközölt rajta. Mintegy kétévi munkája eredményeként nyomtatásban is megjelentette az elkészített tervezetet, amelyet (ma így mondanánk: társadalmi) vitára megküldtek a törvényhatóságoknak. A megyék és a városok elkészítették észrevételeiket, amelyre általában 1832/33-ban került sor. Ekkor már folyt az országgyűlés, amelyre pótlólagos követutasításként küldték el a „szakmai” észrevételeket. Tudjuk: hiába, mert ezen az országgyűlésen sem került szónyegre a büntetőtörvény ügye.

¹ Az *operatum* monografikus feldolgozását (benne – függelékként – a normatív szöveg magyar fordítását) HAJDU LAJOS végezte el: *Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet*. Budapest, 1971.

A harmadik periódust pedig a jobbra Deák-féle törvényjavaslatként említett, méltán európai színvonalúként értékelt munkát fémjelzi, amelyet az 1843/44-es országgyűlés végre valóban letárgyal, de becikkelyezett törvény ekkor sem született.²

1.

Az alábbiakban röviden az 1829. évi *operatum* fontosabb jellemzőit foglalom össze. Mint említettem, nem „vadatnáj” alkotásról van szó, hanem az előző munkát javított változatáról. Nagy hiba volna azonban azt gondolni, hogy a törvényjavaslatnak szánt mű alkotói pusztán „glosszálták” az alapul szolgáló tervezetet. A bizottság alaposan átgyúrta a „nyersanyagot”, alig hagyva benne érintetlen mondatot. Ha egymás mellé tennők a két művet, alig lehetne az utóbbiban felismerni az előzőt. Az új *elaboratum* dogmatikai megoldását tekintve ragaszkodott ugyan a hagyományokhoz, egy lényeges ponton azonban újított. Megmaradt a német dogmatika által kimunkált rendszer annyiban, hogy az alaki és az anyagi jogot egyazon törvényben helyezte el, méghozzá sorrendjére nézve is ekként, ám *novum*, hogy a tervezet nem kettő, hanem három részből áll. A három rész: *De forma proceduræ — De delictis eorumque poenis — De delictis politicis*. Az első az eljárás rendjét szabályozó alaki jog (= perjog, eljárási jog), a második az anyagi jog, tehát a büntetni rendelt törvényi tényállások és a rájuk kiszabható büntetések foglalatja, a harmadik pedig a nem kriminalizált, de büntetni rendelt tényállások (és persze a szankciók) rögzítése. A tervezet szerkezeti újítása tehát szembeötlő: lehetetlen észre nem venni, ahogy a francia polgári büntetőjog klasszifikációja mintegy „beúszik” a magyar kodifikátorok gondolkodásába és munkájába. A kontinentális büntetőjogban máig széltében alkalmazott trichotóm felosztás (büntett–vétség–kihágás) első honi megfogalmazása áll előttünk. A dogmatika akkor persze még eléggé bizonytalan volt ebben a kérdésben; kétségtelenül nagy túlzás lenne ezt a szerkezeti megoldást akként értékelni, mint a francia büntetőjogi dogmatika tudatos és kiérlelt magyarországi vetületét.

Részint a bűncselekményi és a kihágási alakzatokat is egyazon törvényben helyezték volna el, részint a vétségek és a kihágások elhatárolása elvi szinten sem került tisztázásra. A szóban forgó tervezetben a kihágások és vétségek közötti fogalmi különbségtevésre kísérlet sem történik, mint ahogyan a büntettek és a kihágások érintkező területei is homályban maradnak. Az egykorú magyar dogmatika láthatóan ekkor még nem hajlott a bűncselekmények fogalmi kettéválasztására: a mai értelemben vett bűncselekmény meg egyezett a büntetettel. Az ennél alacsonyabb büntethetőségi kategóriát jelentő vétségi és kihágási alakzatok egymáshoz és a büntetthez való viszonyát a magyar reformkor büntetőjogi gondolkodása még nem tisztázta.

A mai kutató szempontjából nehezíti a tisztánlátást, hogy a reformkor első évtizedeiben a hivatalos nyelv latin volt, az említett három büntetőjogi tervezetből is az első kettő latinul íródott, és autentikus egykorú magyar fordítása nem készült. A korabeli

² Az 1843. évi javaslatok alapos, nem annyira dogmatikai, mint inkább társadalom- és eseménytörténeti feldolgozását adja VARGA JÁNOS: *Deák Ferenc és az első magyar polgári büntetőrendszer tervezete*. (= Zalai Gyűjtemény 15) Zalaegerszeg, 1980. A javaslatok mindmáig legteljesebb hozzáférési forrását ld. FAYER LÁSZLÓ: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyagyűjteménye*. Budapest, 1896. Az e témájú, újabb külföldi közleményekből kiemelendő KATALIN GÖNCZI und THOMAS HENNE: *Leipziger Verlage, 'liaisonmen' und die Anfänge der modernen Rechtswissenschaft in Ungarn*. (Eine Studie zum juristischen Wissenstransfer zwischen Deutschland und Ungarn im 19. Jahrhundert) In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt.* 2001. 247–272. p.

magyar büntetőjogi nyelvezetre bizonyos fényt vet ugyan a kortárs jogirodalom,³ de éppen a magyar jogi szövegmélekek bizonyítják, mennyire nem volt egységes a szóhasználat. Az 1829. évi tervezet latin nyelvezetében a legnagyobb következetességgel a *delictum* szó fordul elő, ami nagyjából megfeleltethető a „büntett” kategóriájának, de olykor a *crimen* megjelölés is olvasható, nagyon hasonló valószínűsíthető tartalommal, a két kifejezés elhatárolására pedig kísérlet sem történt. A kodifikátorok a legnagyobb gondban a kihágás latinositásakor voltak, hiszen az ókori latin jogi fogalmak effajta klasszifikációt nem alkalmaztak,⁴ következésképpen önálló jelentéstartalommal felruházott kifejezések sem jöttek létre. Amikor tehát a büntettnél enyhébb fokú kategóriát kellett megragadni, a *delictum politicum* kifejezést használták, ami szó szerint lefordítva szinte értelmetlen.⁵ Tartalmilag sem könnyű a dolgunk, hiszen a kihágás és a vétség fogalmi elhatárolása még nem történt meg. A Gál László-féle „javallat” is hármas felosztást követ (némileg más sorrendben: anyagi jog–vétségek–alaki jog), a „gonosztettektől” dogmatikailag is megkülönböztetett kategória neve pedig: „súlyos vétség”.⁶

Még egy kérdésről röviden: az 1829. évi tervezet megalkotói elhagyták az előző munkálatból az alapelveket (*principia*). Az indok az volt, hogy nem szabad a jogalkotónak olyan rendelkezést hozni, amely kívül esik a normatív szövegen, így annak kapcsolata a szorosan vett törvényszöveggel legalábbis kérdéses. Az alapelveket mintegy inkorporálni kell, beemelni a normatív szövegbe, így az érvényesülése biztosított. Nos, a kodifikátorok itt valóban hibát követtek el, pontosabban fogalmazva: rossz irányba haladtak tovább. Míg ugyanis a dogmatikai megfontolások fejlettebb, árnyaltabb megoldáshoz vezettek, itt visszalépésről beszélhetünk. Az alapelvek az 1795. évi tervezet igazi gyöngyszemei voltak, bátran mondható, hogy a modern anyagi és eljárásjogi általános-rész-előfutárát üdvözölhetjük benne. Elhagyása súlyos hiba volt, mert az általános részi kérdések az 1829. évi munkálatban már csak ugyanolyan esetlegesen tűnnek fel, mint a 18. századi vagy még régebbi jogforrásokban. A helyes és előremutató megoldás az lett volna, ha a kodifikátorok az alapelveket (némileg csiszolva rajtuk és tartalmukat pontosítva) nem törlik, hanem beemelik a törvényszövegbe, alkalmasint önálló szerkezeti elemként. Mert helyesen állapították meg, hogy a törvényen kívüli szövegek értelmezhetetlenek, de akkor jártak volna el jövőbemutatóan, ha önálló dogmatikai szerepet adnak a *principium*oknak.

2.

Rátérve az *elaboratum* egykorú szegedi kritikájára, mindenekelőtt azt kell hangsúlyozni, hogy készülő törvényjavaslatokról ilyen széles körű országos vitára addig soha

³ Magasan kiemelkedik a kor (magyarul írott) büntetőjogi munkálatai közül a GÁL LÁSZLÓ-féle törvény-tervezet: *Javallat. Az első erdélyi magyar nyelvű büntető törvénykönyv-tervezet 1839.* A bevezetőt írta és a szöveget sajtó alá rendezte: Hajdu Lajos. Budapest, 1992.

⁴ Az antik római büntetőjog legfrissebb, tankönyvi összefoglalása: MOLNÁR IMRE – JAKAB ÉVA: *Római jog.* Szeged, 2001. 341–344. p.

⁵ Érezték a kodifikátorok is, hogy új jogi kifejezést vezetnek be, ezért fogalmi meghatározással is élnek: „*Delictorum politicorum nomine veniunt omnes possibiles excessus et transgressiones legum et publicarum ordinationum, criminalitatem non involventes.*”

⁶ Az erdélyi javaslatnak ez a része igen kazuisztikus, egyébiránt pedig tartalmilag inkább a modern vétségi kategóriákat szabályozza, mintsem a kihágásokat: itt olvashatók például a vallás és erkölcs elleni deliktumok.

nem került sor. Mivel pedig országgyűlési tárgyalásra ez a munka sem került, az igazi jogpolitikai megmérettetésnek ez volt a fóruma. Fontosságának némiképp tudatában is voltak, mert általában mindenhol komolyan vették a véleményadást, és jogban jártas személyekkel végeztették el a törvényhatóságok a munkát.⁷ „Amikor a *regnicolaris deputaciok* munkálatai ismertté váltak, s mikor az 1832/1836-os országgyűlésre felküldött követek látták, hogy e munkálatok tárgyalás alá fognak kerülni, kíváncsian mutatkozott azokkal kapcsolatban állást foglalni és a város felgyülemlett kíváncsalmait a szerzett tapasztalatok alapján a diétán hasznosítani. Ez azonban több irányú, komoly és terjedelmes munkát igényelt, amelyre meg kellett keresni a megfelelő embert. Ilyen és hasonló esetekben a vélemények előterjesztésére rendszerint egy tanácsbéli úrra tartozott, aki mellé az elvégzendő munkában jártas szaktisztviselőt állított a magisztrátus. Ezúttal a választás nem kisebb személyre, mint Kiss Józsefre esett.”⁸ Kiss József nagytekintélyű ember volt Szegeden: 1814-től 1824-ig polgármester, 1826 óta pedig egészen 1844-ig főbíró. Főleg politikai karrierje volt lenyűgöző, szakjogi ismeretei nem lehettek olyan alaposak, hogy ne szorult volna rá segítségre. Választása Aigner Ferdinánd „betsületbeli all ügyészre” esett, aki vállalkozott a munkára és színvonalasan megoldotta feladatát. Pontról-pontra átolvasta a tervezet szövegét, és egyenként (helyenként persze sommásan, összevontan) reflektált minden cikkelyre. Az elkészült munka „Hivatalos észrevételek a törvényes és bünbéli tárgyú országos rendszeres munkákra”⁹ címet viselte, s mint Kiss és Aigner által közösen jegyzett *elaboratum* került először a tanács elé, majd pedig annak jóváhagyása után fel Pozsonyba, az országgyűlésre.

Az Aigner által megfogalmazott *praeambulum* szerénységet sugárzó szavai: „A törvényes tárgyú rendszeres munkák eránt adandó vélemény f.e. szám alatt [a szám hiányzik] kötelességünk tétetvén tsekély tehetőségünk szerént iparkodunk ezen kegyes bizodalomnak meg felelni, s ekképpen alázatos észrevételeinket a következőkbe előterjeszteni nem késünk” – alapos, de nem túlságosan részletező munkát vezetnek be. A vélemény az *operatumon* végighaladva egyetlen cikkelyt sem hagy figyelmen kívül.

a) Az első rész 1. cikkelyéhez hozzáfűzi, hogy „Szabad, sőt kötelessége az illető tisztviselőnek nyomós jelenségek mellett akárkinek házában minden előre való híradás nélkül is vizsgálódni, de mindamellett, hogy az önkénynek s megtörténhető vexáknak elmellőzésére elégséges bátorság szabatasson, szükséges, hogy az ártatlanok házában minden alap nélkül kikutató tisztviselő a 2. rész 9. cikkelyében érintett büntetés alá essen [...]”¹⁰ Már itt, e legelső cikkelynél világosan kitűnik Aigner kritikai hozzáállásának vezérmotívuma: minden lehetséges alkalommal rögzíti, hogy a bírói önkényeskedést vissza kell szorítani. Fel kell figyelni arra, hogy nem pusztán az ártatlanság védelmét védelmezi Aigner, hanem ennek olyan módon is nyomatékot ad, hogy a visszaélést elkövető tisztviselőt büntetéssel fenyegetné. Maga az ártatlanság védelme, e modern, liberális perjogi alapelv *explicit* módon nem kerül ugyan kifejtésre, ám az imént említett megközelítés nem hagy kétséget afelől, hogy a vádlott polgári szabadságjogait kívánta Aigner nagy nyomatékkal támogatni. Nem lett volna ugyanis eléggé hangsúlyos azzal megelé-

⁷ A zalai „szakvéleményt” nem kisebb személyiség, mint DEÁK FERENC készítette el, lásd: „*Javitva változtatni*”. *Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai*. (= Zalai Gyűjtemény 49) Zalegerszeg, 2000.

⁸ HABERMANN GUSZTÁV: *Rengey-Aigner Ferdinánd és kora*. Szeged, 2000. 151 p.

⁹ Az irat levéltári lelőhelye: CsML Szeged város törvényes jegyzőkönyve 1910/801/1833. csomó.

¹⁰ Az utalás szerinti (reménybeli) törvényhely a gonosztevők pártolásáról szól, büntetésként pedig két hónaptól két évig terjedő börtönt helyez kilátásba, a felmerült kár megtérítése és a járulékosan kiszabható pénz-bírság mellett.

gedni, hogy a jogerősen még el nem ítélt személyt oltalmazandó tiltó megfogalmazást alkalmaz a jogalkotó; így, hogy a jogsértő tisztviselőt szankcionálná, a gondolatot következetesen végigvezetve foglalt Aigner állást.

Markáns kritika fogalmazódik meg a 3. cikkelyhez fűzött megjegyzésben is, mely szerint a vérhatalmat meg kívánja vonni az úriszékektől. „A vármegyék, királyi s mezővárosok, úgy a szabad kerületek a vérbírátságot ezentúl is gyakorolhatják, de ezen hatalomtól az uradalmakat az ország méltán eltilthatja, mert ez a régi feudalizmusnak a maradványa, az uradalmi vérbírátság, a törvényhatóságok között számtalan összeütközést okoz.” Az indoklás itt sem túl részletező, talán, mert nem igényelt sok magyarázatot. Az úriszéki bíráskodást kritizálva inkább csak annak idejétmúlt, a hajdanvolt feudalizmushoz tapadó vonásait említi, s bár ez önmagában is elég, itt meg kell említenem egy további szempontot is, ami gyakran felmerült az egykorú gondolkodásban is. Az úriszéki bíráskodásnak arról a jellegzetességeéről van szó, hogy itt a pártatlanság eleve nem biztosított, alapjaiban sérül ugyanis az a régi alapelv, hogy senki nem lehet önmaga ügyében bíró. Az úriszékek „fenyítő” jogszolgáltatása azon az alapon élte túl a középkor századait, hogy a büntetőjoggal szemben támasztott azon felfogás megtestesülésének számított, miszerint a földesúrnak nemcsak joga, hanem legalább ennyire kötelessége a „közbátorság” megsértőit szankcionálni. A „vérhatalmat” is birtokló úriszékek azonban a rendi korszak végére mindinkább szálla lettek az ország közvéleménye szemében, fenntartásukhoz maguk sem ragaszkodtak erősen, ezért megszüntetésük egy modern és koherens büntetőtörvény életbelépése esetén nem okozott volna komoly társadalmi felzúdulást.

Az 5. cikkelyhez fűzött glossza egy nagyon fontos perjogi alapelv, a törvény előtti egyenlőség maximáját pendíti meg: „Nem szabad az ítélő bírónak a személyi különbözteseknek helyt adni, hanem előtte minden embernek egyformának kell lenni — következéleg mind a nemes mind a nemtelen egyformán hallgattasson ki, és a személybeli különböztetés egyenes félre tétele mellett állíttasson szembe, holott a nemesekre nézve a vallatás és szembe szállítás [= szembesítés] tekintetéből javallott külön ítélet hozás úgyis csak a pört húzná.” Ez egyenes beszéd volt: a törvény előtt nem lehetnek privilégiumok, már csak praktikus okokból sem. Világosan kell látnunk, hogy a rendi előjogok eltörlésének posztulátuma nagyon bátor jogpolitikai programnak számított. A középkori feudalizmusban gyökerező nyílt jogegyenlőtlenség kikezdése egy valószínű jogszűkeciót vonhatott volna maga után, hiszen az évszázados „rend” megbontását jelentette.¹¹ Ugyanehhez az elvhez illeszkedik a 12. cikkelyhez kapcsolt, a fellebbezési jog kiterjesztése mellett kardoskodó megállapítás: „Nem csak a nemesnek, hanem mindenkinek, bármily sorsú légyen is, a feljebbvitelt megtagadni nem lehet.” E követelés helyes értékeléséhez tudnivaló, hogy a sok tekintetben középkori alapokon álló magyar büntető joggyakorlatban a perorvoslat nem volt magától értetődő intézmény. A régi jogi szemlélet ugyanis például a nyilvános gonosztevők esetén eleve kizárta a jogorvoslat bármilyen formáját, és egyfajta statáriális bíráskodást folytatott. Mivel éppen ezek a büntettek voltak a legsúlyosabbak és így a legkeményebb szankcióval fenyegetettek, továbbá az elkövetők személyi köre is túlnyomórészt a rendi kiváltságokból kirekesztettek közül

¹¹ Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a jogilag egységes nemesi rend differenciált szemléletének voltak bizonyos előzményei: a birtoktalan, ezáltal „szalonképtelen” nemesek perjogi kiváltságait már jóval a 19. század előtt kikezdte az alkotmányos magyar jogrend. Vö. BÓNIS GYÖRGY: *A magyar büntető törvénykönyv első javaslata 1712-ben*. Budapest, 1934. 20–21.

került ki, tárgyi és alanyi oldalról nézve egyaránt fokozottan indokolt volt az e területen folytatott gyakorlat alapos revíziója.

Az egyházi rend számos évszázados kiváltsága is számla volt a szegedi kritikus szemében: „[...] a papi személyeket egyedül a halálos büntetés parancsolja degradáltatni, de minthogy az egyházi személyek rendeltetésének polgári célja az lenne, hogy a népet a jóra és erkölcsre oktassák s tanítsák, magok pedig például szolgáljanak; már kérdjük, a botránkoztató vétket elkövető egyházi személy lehet-e továbbra is az erkölcsnek oktatója s példája; valójában nem, s rendeltetésének fő polgári célja elenyészvén, ezen törvénynek rendelését minden vétkekre kiterjesztetni szükséges.” Az egyházi rend tagjainak itt inkriminált kiváltsága a korai középkorra visszanyúló, jól ismert *privilegium fori* volt. Ennek lényege abban összegezhető, hogy a klerikusok még büntetőjogi felelősségrevonás alkalmával is hivatkozhattak előjogaikra, ami a világi jogrend felől nézve annyit jelentett, hogy ilyen alkalmakkor is először egyházi bíróságnak kellett az ügyet megvizsgálni, és csak az egyházi rendből való kizárást tartalmazó (*degradatio*) marasztaló ítélet nyomán kerülhetett sor az illető személy elleni világi eljárásra.¹² Ez a kiváltság sokat ért a középkor nehezen kiszámítható társadalmi és jogi viszonyai közepette, de teljesen anakronisztikussá vált a 19. századra. Maga az egyház sem ragaszkodott ekkor már hozzá olyan erőteljesen, mint a korábbi évszázadokban.

A 9. cikkely kapcsán a súlyosító és enyhítő körülmények kérdéskörében a nevelés jogkövetkezményeire irányítja a szegedi kritika a figyelmet, mondván: ‘[...] ha a nevelés hiányossága a mentő környúlállások közé számíttatott, akkor valóban a jó nevelés mellett vétkező súlyosabb büntetést érdemel annál, kinek ebben részt venni nem lehetett.’ Kicsit mechanikusnak és talán túlzottan szigorúnak is hat ez a megközelítés... A megfogalmazásból az nem derül ki, hogy a jó neveltetésű elkövetőre a normálisnál kellene-e súlyosabb büntetést mérni, vagy csupán a kétféle neveltetésű elkövetőkre kimérendő szankció eltérését magyarázza a szakvélemény.

b) A törvénytervezet második része az anyagi joggal foglalkozott. Az első cikkely a rendi büntetőjog legsúlyosabb alakzatával, a felségsértéssel (és a hazaárulással) foglalkozik, meglehetősen lakonikusan. Fenntartja e tekintetben a Szent Istvánra visszamenő törvényi szabályozást, kiemelve az újabb törvények közül az 1715:7., az 1741:26. és az 1791:56. tc. rendelkezéseit, azzal az enyhítéssel, hogy e büntett eseteiben a fel- és lemenő vérrokonokat büntető feljelentési kötelezettség nem terheli. A szegedi vélemény tovább ment, mert határozottan tiltakozik a kollektív büntethetőség ellen a vagyonvesztő szankció vonatkozásában: „Igaz, hogy az itt érintett bűn borzasztó nagyságú, de bármely nagy légyen is, a vétek annak következtetése, a büntetés mégis csupán a bűnt elkövetőket, nem pedig ezeknek gyermekeit érheti; márpedig a jószág elvesztéssel csak az ártatlan örökösök lakolnak, de ami szinte [= szintén] figyelmet érdemel, a bűnös jövendőre minden segedelemtől megfosztatik, s a Status [= állam] terhére válik, s erre nézve a jószágok zár alá vétele megszűnván, elégséges büntetés marad a hóhér pallosa.”

A régi büntetőjog sokat vitatott tényállása volt a párbaj. Tudjuk, hogy ez valamikor a korai középkorban istenítélet volt, majd a becsületbeli ügyek elintézésének „férfras” formájaként egészen a 20. századig fennállott. A Csemegi-kódex, első igazi büntetőtörvényünk is szabályozta (ekként: tiltotta), a rá kiszabható államfogház azonban szinte elbagatellizálta súlyát, így megőrizve a dzsentri társadalomban betöltött sajátos jogi

¹² Vö. ERDŐ PÉTER: *Az egyház jog forrásai.* (= Bibliotheca Instituti Postgradualis Iuris Canonici Universitatis Catholicae de Petro Pázmány nominatae. Egyház és jog III.). Budapest, 1998.

szerepét. A szegedi kritika nem hitt abban, hogy a törvény szigora itt elégséges lenne: „A kettős viadalnak leginkább a becsület megsértése szokott a köztapasztalás szerint indító okul szolgálni – még tehát a becsületsértőt a törvény elégségesen nem fenyíti, addig ezen hiányosságot a magányos bosszúállás [...] fogja kipótolni [...] célirányosabb lenne tehát, ha a becsületsértő keményebb büntetés alá vonattatna, s akkor inkább lehet várni, hogy a legtüzesebb vérű is inkább folyamodik az elegendő elégtételt szolgáltatató törvényhez, mintsem életét kockáztassa.”

A harmadik rész a kihágásokról szól. Ebben szól a vélemény egyebek mellett a gyermekek vétőképességének alsó korhatáráról: „[...] a gyermekek 12 esztendő korukig nem közbüntetés, hanem csak atyai fenyíték alá tartozhatnak.” E megállapításnak az ad súlyt, hogy az *operatum* első része 8. cikkelyének 8. §-a szerint a vétőképesség abszolút minimuma a 7. életév; eelőtt és 12 év alatt az „életkort meghazudtoló gonoszság” vagy egyéb releváns körülmény esetén a gyermek-elkövetők életkorának megfelelő büntetést kellett (volna) kiszabni. Az egykorú szegedi gyakorlatban nem volt példa arra, hogy 12 év alatti gyermekeket nyilvános botbüntetéssel sújtsanak.¹³ Jog és humánus a szegedi „szakvélemény” lapjain kéz a kézben járt.

ELEMÉR BALOGH

DIE SZEGEDINER KRITIK DES STRAFGESETZENTWURFES VON 1829

(Zusammenfassung)

Es war zur Zeit des sog. ungarischen Vormärz (d.h. im weiteren Sinne 1790–1848) das wichtigste Ziel der Reformbestrebungen auf dem Feld des Strafrechts, ein modernes und kohärentes Strafgesetzbuch zu schaffen. Die tagtägliche Strafrechtspflege stand nämlich teils weiterhin auf mittelalterlichen Gründen — betreffend nicht vor allem die Härte der Strafen, mehr die Unbestimmtheit und Willkür der richterlichen Tätigkeit. Die Zeitgenossen hatten insgesamt drei wertvolle Entwürfe (1795, 1829, 1843) zusammengestellt, die teils auch vom damaligen ungarischen Reichstag gehandelt wurden, wurde aber keiner zum Gesetz bewilligt. Von diesen Gesetzesvorschlägen beschäftigt sich dieser Aufsatz nur mit dem zweiten, der Anfang der 30er Jahren an die Komitaten und freien königlichen Städten zugeschickt worden waren, um Fachmeinungen geben zu

¹³ Both Ödön kiváló tanulmányában a teljesség igényével feldolgozta Szeged városa reformkori büntető-bíráskodásának számos kérdését, így a büntethetőségi okok rendszerét is. Az életkor alsó határával kapcsolatban ezt olvassuk: „A 12. esztendőt még el nem ért gyermekkorúakat a szegedi rabokat ítélő törvényszék valójában büntetési beszámításra képteleneknek minősítette. Ezt rendszeresen azzal juttatta kifejezésre, hogy nem sújtotta őket szabadságvesztés- vagy ennél súlyosabb büntetéssel és nem használtatt ellenük sem korbácsot, sem botot, csupán virgácsot, a kor legfőbb nevelőeszközét.” BOTH ÖDÖN: *A beszámítást kizáró és a büntetést megszüntető okok Szeged város reformkori büntetőjogában (1790-1848)*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1963. Tomus X. Fasc. 7. 16. p.

können. Die Komitaten hatten die Aufgabe (zugleich die Chance) ernst genommen, und die örtlichen Fachprüfer hatten ihre Arbeit sehr gewissenhaft geleistet.

Zuerst kurz über den erwähnten Entwurf (1829) selbst. Die Autoren des Vorschlages hatten kein „nagelneues“ Werk gemacht. Entsprechend ihrem Mandat versuchten sie bloss, den vorherigen Gesetzentwurf (1795) an die Zeitanforderungen anzupassen. Der Text selbst wurde natürlich buchstäblich ganz neugeschrieben, inhaltlich aber nur wenig modernisiert. Als eine wichtige dogmatische Lösung muss hervorgehoben werden, dass das Werk in drei Teile eingeteilt wurde: *De forma procedure* – *De delictis eorumque poenis* – *De delictis politicis*. Neben dem Einfluss des deutschen, da auch des französischen Rechts wahrzunehmen; die trichotome Teilung der strafbaren Handlungen ist, und noch mehr des Gesetzes selbst, ist ein Zeichen für die französische Rechtsauffassung. Was sehr fehlt: Die Prinzipien, oder Allgemeiner Teil; aller das wird erst im liberalen Entwurf von Deák (1843) auftauchen.

Der Text wurde also auch an die zeitgenössische königliche Stadt Szeged geschickt. Der Stadtrat hat József Kiss (1814–1824 Bürgermeister, 1826–1844 Hauptrichter) mit der Arbeit beauftragt, der aber die tatsächliche Aufgabe an Ferdinand Aigner (damals: ehrenamtlicher Anwalt) weitergegeben hatte. Aigner hatte eine sehr gründliche Begutachtung verfertigt. Punkt für Punkt kritisierte er die einzelnen Rechtsinstitute des überalteten, feudalen ungarischen Strafrechtssystem, die sich auch in diesem Entwurf überwiegend vertraten. Besonders hart formulierte er gegen die Spruchstühle der Grundbesitzer, und ebenso kämpfte für die Gleichberechtigung der Staatsbürger vor dem Gericht.

A jogi személyek haszonélvezete¹

A jogirodalom mind ezideig nem igen foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a jogi személy lehet-e haszonélvezeti jogviszonynak – mint haszonélvező – az alanya. A tulajdonjoggal (dologi joggal) foglalkozó munkák rendszerint megelégedtek annak kimondásával, hogy a haszonélvező jogi személy is lehet. Ezek a megállapítások jórészt azon a megfontoláson alapultak, hogy a jogszabályok illetve jogszabálytervezetek a haszonélvezetről csak annyiban rendelkeztek, hogy meghatározták a haszonélvező jogi helyzetét (jogait és fő kötelezettségeit), az alanyok között azonban semmilyen különbséget nem tettek. Ebből vonták le azt a következtetést, hogy a jogi személy is – mint általában a polgári jogi jogviszony alanya – „természetesen” a haszonélvezetnek is alanya lehet.

A kérdésnek jelenleg az ad aktualitást, hogy a gyakorlat keresi-kutatja annak módját, lehetőségét, hogy hogyan lehetne megkerülni az 1994. évi LV. tv. 7. §-ban foglalt azon rendelkezést, amely szerint külföldi magánszemély és külföldi jogi személy termőföld és védett természeti terület tulajdonjogát nem szerezhetik meg. Részint azonos, részint pedig eltérő okból a hivatkozott törvényhely 6. §-a a belföldi jogi személyek részére is megtiltja a termőföld tulajdonjogának a megszerzését. A belföldi jogi személyek tekintetében a védett természeti területre a tilalom nem vonatkozik.

Nem új jelenség a magyar joggyakorlatban, hogy ha megjelenik egy tiltó rendelkezés, akkor a gyakorlat igyekszik megtalálni annak a lehetőségét, hogy hogyan lehet a szabályt megkerülni. Rendszerinti megoldási módok, hogy a felek az ügyleti akaratukat egy más, a törvény által megengedett ügyletbe burkolják bele, azt a látszatot keltve, hogy azt az ügyletet akarták megkötni.²

Ha valóban színlelt szerződésről van szó, nyugodtan lehet azt mondani, hogy a színlelt ügylet semmis, ezt azonban bizonyítani több esetben igen nehéz, ha éppen nem lehetetlen. Következésképpen nem lehet azzal a kérdéssel elintézni, hogy ezek a szerződések, mint színlelt szerződések semmisek, mert ez a megoldás nem vezet – éppen a bizonyíthatóság hiányában – eredményre. Ettől függetlenül változatlanul kérdés marad, hogy a jogi személy lehet-e haszonélvező, köthet-e a jogi személy haszonélvezet alapítására szerződést olyan esetben, amikor nem a tulajdonszerzési korlátozást kívánják a felek kijátszani.

¹ Csak az egyszerűség kedvéért adtuk ezt a címet, mert ha pontosan akarnánk fogalmazni, akkor a címbe kellene fogalmazni a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokat és az egyéb más jogi személyiség nélküli jogalany-szervezeteket is.

² Természetesen a kérdésre adott válasznak érvényesnek kell lenni olyan esetekben is, amikor nem termőföldről, hanem egyéb ingatlan vagy más dolog haszonélvezetéről van szó.

Ezért nem éreketlen annak „körüljárása”, hogy a haszonélvezet alapítása külföldi vagy belföldi jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli szervezet javára érvényes-e vagy nem.³

A jelenleg hatályos Ptk. 157. §-a azt mondja, hogy „A haszonélvezet jogánál fogva a jogosult a más tulajdonában álló dolgot birtokában tarthatja, használhatja és hasznait szedheti” Mint látható a törvény megkerüli az általunk feltett kérdést, mert csak jogosulról beszél. Ennélfogva levonható olyan következtetés, hogy jogosult pedig lehet akár természetes személy, akár jogi személy, akár jogi személyiség nélküli szervezet is. Ugyancsak nem foglalkozik a kérdéssel a Ptk. miniszteri indokolása sem, Megelégszik annak kimondásával, hogy itt az úgynevezett személyes szolgalmak szabályozásáról van szó és ez az intézmény a földmagántulajdon terméke.⁴

Az a körülmény, hogy a jelenleg hatályos törvényi rendelkezés nem zárja ki a jogi személyt illetve a jogi személyiség nélküli szervezeteket a haszonélvezet alanyai köréből még nem jelenti szükségképpen azt, hogy ezek a szervezetek a haszonélvezetnek alanyai lehetnek. Formális érvnek tekintjük azt az általában igaz meghatározást, hogy amit a törvény nem tilt, azt lehet. Formálisnak tartjuk azért, mert a tiltó rendelkezések is ugyanolyan folyamat mentén születnek, mint a pozitív rendelkezést kimondó jogi szabályok. Ez alatt arra gondolunk, hogy akkor van szükség jogi szabályozásra, ha valamilyen olyan új társadalmi viszony, jelenség jelentkezik, amely az adott jogszabály megalkotásakor még nem volt, a jogalkotó még azt nem észlelte. Az új társadalmi viszony jelentkezése sem feltétlenül indokol azonnali jogi szabályozást. A jogi szabályozásra elsősorban akkor van szükség, ha az adott kérdés megoldása a hatályos rendelkezésekből nem vezethető le és/vagy olyan jelentős – akár számszerűségében, akár egyéb szempont szerint, hogy a jogi szabályozás indokolt. ezt a körülményt azért kell hangsúlyozni, mert joggal tehető fel a kérdés, hogy amióta a fentebb idézett korlátozó rendelkezések hatályban vannak, a jogalkotás már foglalkozhatott volna ezzel a kérdéssel, és egyértelmű rendelkezést hozhatott volna.

Elsősorban tehát azt célszerű megnézni, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések szerint a jogi személy haszonélvezete megengedett-e vagy sem, illetve a haszonélvezetre vonatkozó szabályok alkalmazhatók-e és ha igen milyen mértékben akkor, ha a haszonélvező jogi személy.

A kérdés megválaszolásához két irányból lehet eljutni.

- a) megnézni, hogy a haszonélvezetnek mi a célja, a haszonélvezetre vonatkozó szabályok alkalmazhatók és értelmezhetők-e a jogi személyekre illetve a jogi személyiség nélküli szervezetekre, másrészt
- b) áttekinteni a témában megjelent elméleti állásfoglalásokat és bírói gyakorlatot.

ad a) A haszonélvezeti jog kialakulása a római jogra vezethető vissza. A római jogban a haszonélvezet (ususfructus) a személyes szolgálat egyik fajtája, amely a jogosult élete végéig állt fenn, de határozott időre is kiköthető volt. Rendszerint az alapítóhoz közel álló, legtöbbször az özvegy nő, vagy idős beteg személy megélhetését volt hivatott biztosítani.⁵ A haszonélvezet funkcióját tekintve tehát egy adott személy, a haszonélvező

³ Bármilyen következtetés levonására is kerül sor, a külföldi természetes személyek – tételes tiltó rendelkezés hiányában jogosultak lesznek haszonélvezet alapítására.

⁴ Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 1959. 121. p.

⁵ MOLNÁR IMRE – JAKAB ÉVA: *Római jog*. Diligens BT. Szeged, 2001. 231–232. p.

megélhetését hivatott intézmény volt, amiből az is következett – mégha közvetett formában is –, hogy az alanya a jogosulti oldalon csak természetes személy lehetett.

A hasznélvezet jogunkba római jogi hatásra, osztrák közvetítéssel került be és a hasznélvezetre vonatkozó jelenlegi szabályok több tekintetben igen hasonlatosak a római jogi megoldással. Amennyiben a hasznélvezet rendelése valakinek az eltartására vonatkozik, természetesnek lehet tekinteni, hogy a hasznélvezet alapítása ingyenesen, azaz ellenszolgáltatás nélkül történik. Jelenleg is az a helyzet, hogy a hasznélvezet legtöbb esetében – túlélő házastárs hasznélvezetére gondolunk – ingyenesen, ellenszolgáltatás nélkül történik, a tulajdonos nem kérhet semmilyen ellenszolgáltatást azért, mert a hasznélvező használja, gyümölcsözteti a tulajdonában levő dolgot. Ugyanakkor – legalább is a régebbi irodalomban – egyértelmű álláspont alakult ki abban a kérdésben, hogy ha a hasznélvezetet szerződéssel alapítják, akkor a felek a hasznélvezet alapításáért ellenszolgáltatást köthetnek ki.⁶

Az 1928-as magánjogi törvényjavaslat közvetett formában elismeri a jogi személy hasznélvezetének a lehetőségét, mert a 642. §-a azt mondja, hogy „A hasznélvezet megszűnik a jogosult halálával, és ha jogi személy a jogosult, a jogi személy megszűnésével.”

Nizsalovszky Endre⁷ tényként kezeli a jogi személy hasznélvezetét. Felveti azonban, hogy a jogi személy elvben korlátlan ideig állhat fenn és nincs jogszabályi rendelkezés arra az esetre, hogy ha jogi személy javára alapítanak hasznélvezeti jogot, akkor valamilyen időtartamot kellene megállapítani. Tehát elvben az ilyen hasznélvezeti jog végtelen ideig állhat fenn és a tulajdonosnak nincs olyan joga, hogy az időmúlásra tekintettel kérje a hasznélvezeti jog megszüntetését vagy követelje a hasznélvezetről szóló lemondást.

A két háború közötti magyar irodalom más szerzői is vagy csak utalnak arra, hogy a hasznélvezet jogi személy javára is fennállhat, de ezzel kapcsolatban semmilyen egyéb kérdést még csak meg sem emlitenek. Ilyen pl. Villányi,⁸ míg más szerző, pl. Kolozsváry⁹ a kérdést fel sem veti a hasznélvezet tárgyalása kapcsán.

Az újabkori magyar irodalom áttekintése sem nyújt segítséget a kérdés megválaszolásához. Világhy Miklós¹⁰ csak annyit jegyez meg, hogy a hasznélvezetnek az alanya természetes és jogi személy egyaránt lehet. Petrik Ferenc szerint¹¹ a hasznélvezeti jog jogosultja elvileg lehet akár természetes személy, akár jogi személy, de a gyakorlatban jogi személyekkel csak a kötelezeti pozícióban találkozunk.¹² Lenkovics Barnabás¹³ szintén csak kijelenti, hogy a hasznélvezetnek jogosulti oldalon alanya lehet természetes és jogi személy is. Ő sem foglalkozik azzal, hogy a jogi személy hasznélvezete milyen nehézségeket okozhat vagy okoz.

A jogirodalom tehát nem ad eligazítást, noha elvileg mindenki elismeri a jogi személy hasznélvezeti jogának a lehetőségét, ugyanakkor viszont egyetlen szerző sem

⁶ Ld. Nizsalovszky, Villányi később idézett műveit.

⁷ NIZSALOVSKY ENDRE: *Korlátolt dologi jogok*. Magyar Magánjog. V. Dologi jog. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest. 1942. 405. és köv. p.

⁸ VILLÁNYI LÁSZLÓ: *A magyar magánjog rövid tankönyve*. Budapest 1941. 189. p.

⁹ KOLOZSVÁRY BÁLINT: *Magánjog*. Budapest 1927. 154. p.

¹⁰ VILÁGHY MIKLÓS – EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog I.* Tankönyvkiadó, Budapest. 1965. 367. p.

¹¹ Vö. A Polgári Törvénykönyv Magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1981. 708. p.

¹² Petrik Ferenc ezt az álláspontját fenntartja a Polgári Törvénykönyv Magyarázata legújabb kiadásában is. (A Polgári Törvénykönyv Magyarázata I. KJK Kerszöv. Budapest. 2001. 531. p.)

¹³ LENKOVICS BARNABÁS: *A dologi jog vázlata*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest. 1995. 217. p.

foglalkozik azokkal a problémákkal, amelyek a jogi személy haszonélvezetének az esetleges elismerése következtében jelentkeznek.

A publikált bírói gyakorlatban sem találtam egyetlen olyan esetet sem, amely a jogi személy haszonélvezetével lenne kapcsolatos.

Ez utóbbi körülmény azt mindenesetre demonstrálja, hogy eddig még a jogi személy haszonélvezetéből nagyszámú jogvita nem keletkezett.

A jogi személy haszonélvezetének a kérdése – ismereteink szerint – elsősorban a mezőgazdasági rendeltetésű földek vonatkozásában jelentkezik. A mezőgazdasági rendeltetésű földek tekintetében a jelenleg hatályos 1994. évi LV. tv. 25/A §-a akként rendelkezik, hogy: „Aki szerződés alapján termőföldet használ, s annak területe – a földrészletek számától függetlenül – az egy hektárt meghaladja, köteles a szerződést annak megkötésétől számított harminc napon belül a földhivatalhoz nyilvántartásba vétel céljából benyújtani”. Ismereteink szerint ez a nyilvántartás ugyan jelenleg már él, de még csak azokat az adatokat tartalmazza, amelyeket a földhasználók bejelentettek. A földhivatalok még nem ellenőrizték – az ingatlan-nyilvántartás szerint –, hogy minden földhasználó eleget tett-e bejelentési kötelezettségének.

Mindaddig, amíg ez nem történik meg, addig csak feltételezések vannak a jogi személyek haszonélvezetének a számáról, előfordulási eseteiről. Ez a körülmény jelenleg egyértelműen igazolja annak indokoltságát, hogy a kérdésben jogi szabályozás még nem született. Ugyanakkor – legalább is a sajtó tájékoztatása szerint – többen több esetben is a haszonélvezet intézményét használják fel a tulajdonszerzési tilalom kijátszására, mivel a haszonélvezet határozatlan időre szól és a másik számbajöhető „megoldás” (a haszonbérlet) időtartama korlátozott.¹⁴ A gyakorlati előfordulástól függetlenül is érdemes végig gondolni, hogy a személyes szolgálat eme formája jogi személyek illetve jogi személyiséggel nem rendelkező de jogalany szervezetek tekintetében alkalmazható-e vagy nem.

A haszonélvezet történetileg és a törvényen alapuló haszonélvezet jelenleg is természetes személyek megfelelő életszínvonalon történő életlehetőségének biztosítását szolgálja. A túlélő házastárs haszonélvezeti joga egyértelműen a túlélő házastárs életfeltételeinek további biztosítását szolgálja. Elegendő csak arra utalni, hogy a leszármazók kérhetik ugyan a haszonélvezeti jog korlátozását, de csak abban az esetben, ha a túlélő házastárs megélhetése, megfelelő színvonalú ellátása biztosított.

A szerződésen alapuló haszonélvezet tekintetében pedig a bírói gyakorlat áttekintése azt mutatja, hogy a haszonélvezeti jog alapítása bizonyos „biztosítéki” szerepet tölt be, ahol az alapító – rendszerint a tulajdonossal hozzátartozói viszonyban álló személy – vagy azt akarja biztosítani, hogy a tulajdonos ne adhassa el hozzájárulása nélkül az ingatlant,¹⁵ vagy pedig azt, hogy annak hasznát ténylegesen is élvezhesse.

Mindezek a szempontok jogi személy tekintetében nem jöhetnek szóba. Ha a jogi személy tagja bocsát a jogi személy rendelkezésére valamilyen dolgot – rendszerint ingatlan, de más ingó dolgot is lehet, pl. gépkocsit – akkor ezt rendszerint sajátos tagsági viszony alapján teszi, mint önként felvállalt kötelezettség teljesítését. Ha viszont valaki ellenszolgáltatás fejében bocsát bármilyen dolgot jogi személy rendelkezésére és biztosít azon a jogi személynek használati lehetőséget, akkor ez az adott dolog jellegétől függően vagy bérlet, vagy haszonbérlet esetleg – ingyenesség esetén – haszonkölcsön. Az

¹⁴ Többször módosított 1994. évi LV. tv. 13. § (2) bekezdése szerint általában maximum tíz évre kötött.

¹⁵ A haszonélvezettel terhelt ingatlan gyakorlatilag forgalomképtelenné válik, mert nincs rá kereslet.

adott jogviszony minősítése igen fontos. A számbajöhető jogcímek jogkövetkezményei igen eltérőek. Mint arra korábban utaltunk, elvben nincsen akadálya annak, hogy a tulajdonos ellenszolgáltatás fejében engedje meg a dolog használatát, ilyenkor azonban igen fontos a haszonbérlettől történő elhatárolás. E tekintetben elsődleges szempontnak tekintjük, hogy a megállapodás mire vonatkozik. Ha a használat engedése mezőgazdasági földterületre vagy egyéb hasznothajtó jogra vonatkozik, akkor – figyelemmel arra a közismert szabályra, hogy a jognyilatkozatukat nem az elnevezésük, hanem tényleges tartalmuk szerint kell megkülönböztetni – ilyen megállapodást nem haszonélvezetnek, hanem haszonbérletnek kell minősíteni. Elvben ugyanem tartjuk kizártnak azt a lehetőséget, hogy a felek pontosan kikössék a haszonélvezetre vonatkozó rendelkezéseket, de ezek hiányában a megállapodást haszonbérletnek kell tekinteni. Hasonló megoldásra jutunk akkor is, ha a tulajdonos a használat átengedéséért nem kér ellenszolgáltatást. Elvben itt sem tartjuk kizártnak, hogy a felek ne csak elnevezésében, hanem tartalmában is a haszonélvezet szabályaiban egyezzenek meg, de ennek kifejezett kikötése hiányában a megállapodást haszonkölcsonnek kell minősíteni.

Abban az esetben, ha a használatra átengedett dolog nem mezőgazdasági földterület és nem más hasznothajtó dolog, akkor viszont körültekintően azt kell vizsgálni, hogy a megállapodás nem esik-e a bérlet szabályai alá.

A jelenlegi szabályok mellett, elvben tehát nem tartjuk kizártnak, hogy jogi személy kössön haszonélvezetre vonatkozó megállapodást úgy, hogy a jogi személy legyen a haszonélvező, de ezt csak akkor tartjuk elfogadhatónak, ha a felek kifejezetten a haszonélvezetre vonatkozó, vagy arra jellemző szabályokban állapodnak meg.

Mind ez – legalább is eddigi tapasztalat szerint – nem mondható életszerűnek. Abban az esetben, ha ez fenn is áll, további kérdés, hogy hogyan lehet alkalmazni azt a szabályt, hogy a haszonélvezet határozott időre szól, de legfeljebb a haszonélvező élete végéig. Az élet vége tulajdonképpen könnyen helyettesíthető azzal, hogy a jogi személy haszonélvezete a jogi személy fennállásának idejére szól. Ez azonban a következő problémát veti fel:

A jogi személy elvben meghatározhatatlan ideig állhat fenn, vagyis jogi személyt általában határozatlan időre alapítanak. Ennek megfelelően a jogi személy által – élete végéig fennálló haszonélvezet is határozatlan idejű lenne. – Mint közismert, a határozatlan időre kötött szerződéseket bármelyik fél megfelelő felmondási idő közbeiktatásával felmondhatja. A haszonélvezetnél azonban a felmondási lehetőség hiányzik, a haszonélvezetet nem lehet felmondani, arról a haszonélvező „csak” lemondhat. Ez esetben tehát egy olyan jogviszony létesítésére nyílna lehetőség, amely – legalább is elviekben – a felmondási lehetőség hiányával határozatlan ideig állhatna fenn. Ez a megoldás ellenkezik a Ptk. által képviselt koncepcióval.

Miután a haszonélvezet legkésebb a haszonélvező halálával megszűnik és az állandóan követett bírói gyakorlat szerint a haszonélvezői pozíció személyhez kötött és az öröklés tárgya nem lehet, így a jogi személynek jogutódlással történő megszűnése esetén is mondható az, hogy a jogi személy bármilyen módon történő megszűnése esetén – beleértve a jogutódlással történő megszűnést is – a haszonélvezet megszűnik.

A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a jelenleg hatályos illetéktörvény¹⁶ – ha közvetett formában is, – de elismeri a jogi személy haszonélvezeti jogosultságát, mert külön rendelkezik arról, hogy mi lesz az illetékkiszabás alapjául szolgáló érték akkor, ha

¹⁶ A többször módosított 1990. évi XCIII tv. 72. §-a

a haszonélvezet bizonytalan időre szól. Ez természetes személyeknél és jogi személyeknél egyaránt előfordulhat. Ugyancsak található rendelkezés arról is, hogy ha határozott időre kötik a haszonélvezetet, akkor hogyan kell az illetékalapot kiszámítani.

Összegzés: vizsgálódásunk végeredményeként azt lehet, illetve kell megállapítani, hogy legalább is elvben a jogi személy haszonélvezetét kizárni nem lehet. Tulajdonképpen egyetlen érv szól ellene, nevezetesen, hogy a haszonélvezet alapvető funkciója a természetes személyhez kötődik, a természetes személy megélhetését hivatott biztosítani. Mint előbb megkíséreltük kimutatni, természetes személyek esetében is több esetben eltér a haszonélvezet alapítása ettől a céltól, amikor alapvetően valamilyen biztosítéki szerepet tölt be.

Az egy más kérdés, hogy helyes-e, indokolt-e a jogi személynek haszonélvezeti jog alapítását lehetővé tenni. A haszonélvezet intézményét meg kellene hagyni a természetes személyek közötti jogviszonynak. Ezt azonban – ha a jogalkotó is egyetért vele – egyértelműen, a haszonélvezetre vonatkozó szabályok között kellene kimondani.

Egyetértünk az új Polgári Törvénykönyv koncepciójával,¹⁷ amely szerint a haszonélvezetnek az alanya csak természetes személy legyen. A pontosítás kedvéért azt hozzá kellene tenni, hogy természetesen csak haszonélvezői oldalon. Ha mindezek ellenére mégis a koncepcióval ellenkező megoldás kerül elfogadásra, akkor célszerű lenne rendelkezni arról, hogy annak mi legyen a maximális időtartama.

Mindezek mellett úgy gondoljuk, hogy a jelenleg széles körben alkalmazott megoldás – hogy ti. a jogi személy javára haszonélvezeti jogot a földhivatalok bejegyezzék¹⁸ – vitatható. Vitathatónak tartjuk azért, mert alapos a feltételezésünk, hogy színlelt ügyletről van szó. Természetesen a szerződések pontos szövegét kellene ismerni, ami alapján az adott szerződést lehetne minősíteni. Ha valóban színlelt ügyletről van szó, akkor az természetesen semmis. Korábban is utaltunk rá, hogy ennek a bizonyíthatósága azonban nehézkes, ha éppen nem lehetetlen. Azt is pontosan meg kellene nézni – és ez is csak a szerződés pontos szövegből állapítható meg –, hogy az adott szerződés tartalmában valóban haszonélvezet alapítására vonatkozik-e vagy csak a felek annak nevezték el.

Annál is inkább fontos lenne ezeket a szerződéseket megvizsgálni, mert ha az új Ptk. ki is zárja a haszonélvezők köréből a jogi személyeket, ez csak több év múlva történik meg és a rendelkezésnek természetesen nem lehet visszaható hatálya, tehát az addig kötött ilyen szerződések érvényességének kérdésében állást kell foglalni.

¹⁷ Magyar Közlöny 15. szám II. kötet 88. p.

¹⁸ NAGY ÉVA: *Pro és contra a jogi személyek haszonélvezetéről* Colléga. V. évf. 3. sz. 11. p.

LAJOS BESENYEI

ÜBER DIE NUTZNIEßUNG DER JURISTISCHEN PERSON

(Zusammenfassung)

Der Verfasser behandelt die Frage, ob man zugunsten der juristischen Personen Nutznießungsrecht beanspruchen kann.

Aus der praktischen Bedeutung der Frage ergibt sich, dass die jetzigen geschriebenen Rechtsnormen nicht erlauben, dass die juristischen Personen Eigentumsrecht an landwirtschaftlichen Grundflächen erwerben. Die Umgehung dieser Regel bedeutet vermutlich, dass juristische Personen oft Nutznießungsrecht beanspruchen.

Die Schlussfolgerung des Verfassers ist, dass unter Berücksichtigung der jetzigen Regeln die Nutznießung der juristischen Personen nicht ausgeschlossen werden kann, weil die wirksamen Regeln – auch für den Preis kleinerer Ungenauigkeiten – auch in dem Fall anwendbar sind, wenn der Nutznießer eine juristische Person ist. Für die Zukunft stellt er fest, dass auf der Nutznießungsseite nur eine natürliche Person das Subjekt der Nutznießung sein dürfte.

BLAZOVICH LÁSZLÓ

Földesúri városok az Alföldön a 14–16. században

A városfal azért épült, hogy védelmet nyújtson a benne lakó polgárok községének a külső támadások ellen. E valóságos funkciója mellett Európábanjelképesen elválasztotta a várost és lakóit a várost körülvevő vidéktől és annak sajátos jogterületétől, ahol egy másik jog, a hűbéres világé érvényesült. Ezzel éltek a feudális urak egymás között, és ez vonatkozott a földesúr–jobbágy viszonyra is. Az utóbbi határozta meg a falvakban egykoron élt jobbágyparasztnak életviszonyait, és vele éltek a földesúri városok parasztpolgárai.

A középkori társadalmak fő rendező elve a feudális tulajdonhoz kapcsolódó nézetek összessége volt. A feudális tulajdon nem jelentette a dolgok feletti korlátlan és teljes rendelkezést, amint a római jog tulajdon fogalma tartalmazza, hanem bizonyos megköttöttségekkel járt. Egyrészt korlátozta a tulajdon szabadságát a nemzetség és ezen belül a család – éppen ezért az öröklés sajátos rendszere alakult ki –, másrészt a hűbériség rendszere. A hűbérbirtok, a feudum, amely csak a hűbéri láncolatban belül értelmezhető, osztott birtokként létezett. Fő tulajdona (*dominium directum*) – amint Baldus kifejtette – a hűbérúr kezén volt, az altulajdon, használati tulajdon (*dominium utile*) pedig a vazallusnak jutott. A hűbérbirtok természetesen általános elterjedtsége mellett nem jelentette a tulajdonlás egyetlen módját, mellette más tulajdonformák, például Németországban az *allodiumok*, hazánkban a nemzetségi birtokok nem tartoztak körébe, ugyanakkor belső kiterjedtsége (a hűbéri láncolat teljessége, visszaháramlás kérdésköre) sem volt mindenütt azonos. Magyarországon például nem alakult ki a teljes hűbéri láncolat. A középkori tulajdonnal együtt jártak bizonyos uralmi jellegű közjogok, mint például a bírászkodás, továbbá kiterjedt testetlen dolgokra, azaz jogokra, mint például a regálék.¹

A középkor során a földesúr–jobbágy viszony ezer arcot öltött, és állandó változáson ment át, azonban az osztott hűbéri tulajdon elmélete hamarosan, a 12–13. században, az áru- és pénzgazdálkodás kialakulásával alászállt, leszivárgott az úr–jobbágy viszonyba, majd később a gyakorlatban is általánossá vált. Ennek megfelelően a jobbágytelek – amelyen nemcsak reális gazdálkodási alapot értettek, hanem az adózás alapvető mértékegységét is jelentette – főtulajdonosa a földesúr maradt, míg az altulajdonos a jobbágy lett, aki a földet használta, és érte a kialakult járandóságot fizette. Ezzel mintegy bérleti, majd örökbérleti viszony jött létre a „kölcsonadó” úr és a jobbágyparaszt között.

¹ W. OGRIS: *Dominium*. In. HRG I. 755–757. D. SCHWAB: *Eigen*. In. HRG I. 877–879. A. ERLER: *Grundeigentum*. In. HRG I. 882–896. COING 1985. COING 1989. H. R. HAGEMANN: *Eigentum*. In. HRG I. 882–896. Minderre összefoglalóan: RUSZOLY 1996, 292–298.

A „bérlo” birtokon belül kerülve mint tulajdonos viselkedhetett. Mivel jobban ismerte a neki átadott birtokot és annak hasznait, e tekintetben előnyt élvezett a főtulajdonossal szemben, továbbá a birtok örökítésére és meghatározott keretek között a továbbadására is lehetőséget kapott. Ha a birtoknak új főtulajdonosa lett, a telken maradhatott. Jóllehet a főtulajdonosnak nem állt érdekében, hogy a telek az öröklődés folyamán aprózódjék, mégis ez következett be, és egész Európában, beleértve Magyarországot, megindult a telekaprozódás és a zselléresedés folyamata.

A jobbágy a szolgáltatáson túl egyéb kötelezettségekkel tartozott urának. Előírták számára a birtok rendben tartását, fizetnie kellett az állami adókat, és a telek elhagyásakor illeték lerovására kötelezték, sok helyen rá hárult az utódállítás feladata. Bár függése lazult, sőt a középkor vége felé egészen kedvezővé vált a személyét és vagyonát illető magánjogi helyzete, mégsem szabadult teljesen a személyi függéstől, ugyanis peres ügyeiben a jobbágy és a mezővárosok parasztpolgára – kivételektől eltekintve – egyaránt az úriszék alá tartozott.

A helyzet a korszakunkat követő időben változott meg Európa keleti részének egyes területein az ún. második jobbágyság rendszerének megjelenésével, amikor gazdasági megfontolások eredőjeként és az abszolutisztikus uralmi formákat megalapozó nézetek hatására a kortársak a jobbágyra már nem mint altulajdonosra tekintettek, hanem mint az úr egyszerű bérmunkására, akinek a korábbiakhoz képest jóval kevesebb joga maradt a telekhez, amelyet használt. A kor jogászai a későrómai idők colonatus-i intézményében találták meg azt az előképet, amelyre hivatkozva magyarázták az *usus modernus*-t, az új gyakorlatot.² Ezáltal a feudális világ több mint ezer éves fennállásának utolsó évszázadaiban megvalósulásának egy régi-új formájával lepte meg a kortársakat. Mindez már nem a mi vizsgálódási körünkbe tartozik, mégis azért hívjuk fel rá a figyelmet, nehogy bárki e forma meglétét a korábbi állapotokra visszavetítse.

Amint a fentiekből kitűnik, a 13-tól a 17. századig terjedő időben a feudális tulajdon – amelyhez igazgatási és igazságszolgáltatási közfeladatok tartoztak – szemléletében és a gyakorlatban a kor embere a földesúr–jobbágy viszony számos változata közepette eljutott a jobbágy számára adott személyes szabadság határáig, és benne a földesúr nem egy esetben a jobbágyot tulajdonos társának tekintette. Talán innen nézve érthető, hogy egyes mezővárosok parasztpolgárai milyen közel álltak a valódi városok polgárainak jogállásához, nem szólva arról, hogy e városok vidékükön központi hely szerepkört tölthettek be, és centrumai lehettek egy-egy piackörzetnek, sőt annál nagyobb szerepkörre is érdemesítették. Az Alföldről ez utóbbira Debrecen és Várad példáját említjük.

A földesúr és jobbágy között létrejött osztott tulajdon szemlélete elősegítette, hogy talaján addig nem látott, sajátos jogi helyzetben élő város szülessen. Mivel a feudális világban a jog szemben a városi joggal az úr személyhez kötődött, a megszerzett kiváltságok egy új birtokos fellépésével – bár őt is korlátozta intézkedéseiben a szokásjog ereje – könnyen csorbulhattak akár az esetleg meglévő kiváltságlevél ellenére is, amint erre példát látunk majd. Éppen a jog személyhez kötöttsége miatt mutatnak olyan széles skálát a mezővárosok a gazdasági helyzet mellett jogéletük tekintetében. Bár éppen

² W. OGRIS: *Precaria*. In: HRG III. 1885–1886. W. OGRIS: *Leihe*. In: HRG II. 1820–1824. F. KLEINBRUCHSCHWAIGER: *Erbleihe*. In: HRG I. 967–971. K. O. SCHERNER: *Pacht*. In: HRG III. 1396–1400. K. H. SPIEB: *Teilpacht*. In: HRG V. 141–143. COING 1985. 301–377., mindegyik összefoglalóan RUSZOLY 1996. 304–306. 212. BÁCSKAI 1965. 86–87., 102–104.

Kubinyi András állapította meg, hogy a gazdasági és jogi helyzet a földesúri városokban erőteljes hasonlóságot, egymásnak megfelelést mutat.³

A földesúri várost, bár azonos tulajdoni, hatalmi és közhatalmi viszonyok között született, mint a falu, több jellemző sajátossága különbözteti meg településtársától. A földesúri várost (mezővárost vagy oppidumot) gazdasági szükségszerűség teremtette, és a földesúr gazdasági érdeke hívta életre. A földesúr az uradalmán, birtokán belül, sokszor annak központjában egy a valódi városhoz hasonló telepet kívánt létrehozni, azaz kereskedelmi és kézműves központot hívott életre, amelynek feladatául városi szerepet szánt. A valódi városok mintájára önkormányzatot, de nem teljeset biztosított városa lakóközösségének, nem egy helyen a bíró választásába sem szólt bele, sőt a plébános választást is átengedte subpatronatus formájában. A parasztpolgárok tanáccsal és a városi ügyeket intéző hivatallal rendelkeztek, belügyeiket önállóan intézték. Az úr igyekezett őket megvédeni a várnagyok és egyéb uradalmi tisztségviselők zaklatásaitól. Adójukat, bár nem mindenütt, a civitasokhoz hasonlóan közösen fizették, az egyes háztartásokra eső részt maguk határozták meg, vetették ki, és gyűjtötték be. A határhasználatban ugyancsak közösen egyezkedtek a földesúrral vagy képviselőjével. A földesúr legtöbb esetben taxa ellenében engedélyezte a lakosok közötti birtokforgalmat és az örökösödést, a városába többnyire a szabad beköltözés lehetőségét biztosította, ám mindvégig és minden ügyben fenntartotta beleszólási sőt rendelkezési jogát.

A mezővárosok az úrtól általában megkapták a hetipiac és az éves vásárok rendezésének jogát az itt szedett helypénz, bírságpénzek összegével és az esetleges más járandósággal együtt. Sok helyen elnyerték az ún. kisebb regálékból (kocsmáltatás, mészárszék) származó jövedelmeket is. Az úr a városi bírónak és az esküdteknek, a város tanácsának leadta a törvénykezés jogát, ám fellebbezési fórumként úriszékét vagy saját magát jelölte meg. Városában nemcsak parasztpolgárok, hanem nemesek is laktak, akik többnyire saját fundussal rendelkeztek. Közülük többen földesúri szolgálatban álltak, ha az illető mezőváros uradalmi központ volt. Rájuk a szolgálati jog (Dienstrecht) vonatkozott.⁴ A földesúri városban élő parasztpolgárok a földesúrral kötött alkufolyamatok során élvezték annak előnyét, hogy olyan községet (kommuna, Gemeinde) képezve álltak szemben az úrral, amelynek törvényesen választott vezetői képviselték érdekeiket. Eme, a királyi szabad városokhoz képest korlátozott, önkormányzati forma jelentette a legfőbb különbséget a mezőváros és a falu jogi helyzete között. Mivel a földesúri városok – mint említettük – gazdasági erejüket és jogi helyzetüket tekintve tarka képet mutattak, nézzük meg, hogy közülük az alföldiek a 14–16. században milyen jogokkal és kötelezettségekkel éltek.

A földesúri városok lakói a valódi városokhoz hasonlóan igyekeztek privilégium-levéiben rögzíttetni kiváltságaikat urukkal. A számukra kiadott oklevélben a fent leírt jogokat fogalmazták meg, és részletesen kitértek a szolgáltatások, adók formájára. A kiváltságlevelet kijáró parasztpolgárok szeme előtt nyilvánvalóan korábbi idők hospes-kiváltságokat leíró, illetve a városok számára a király által kiállított privilégium-levelek mintája lebegett. Bácskai Vera figyelt fel arra a jelenségre, hogy a 15. századi kiváltság-levelek jellemzője, hogy a civitasok számára kiadott királyi oklevelekben a szabadságjogok katalógusa, addig a földesúri városokéban a szolgáltatások részletező leírása áll az első helyen, továbbá kevésbé részletező és kidolgozott a szabadságjogok leírása.

³ KUBINYI 2000. 16.

⁴ BÁCSKAI 1965. 102–104. BLAZOVICH 1994. 455–456.

A mezővárosi szabadságlevelekben hosszan beszélnek el kiadásuk okát. Általában valamilyen természeti vagy történelmi katasztrófa, vagy a földesúr tisztségviselőinek túlkapásai következtében megfogyatkozott lakosság pótlásának az igénye kényszerítette ki a kegy gyakorlását. A földesúr kegynyilvánítása mögött ki nem mondottan minden esetben az addigi jövedelmének elvesztése feletti aggodalom, illetve nagyobb bevétel megszerzésének a reménye állt. Bácskai Vera azt is hangsúlyozza, hogy az adók és szolgáltatások terén nem mindig voltak előnyösebb helyzetben a földesúri városok lakói a falvakéival szemben. Mindenesetre vele egyetértésben valljuk, hogy bár befolyásolta minden mezőváros kiváltságait az illető uradalomnak, amelyhez tartozott, a szokásjoga (Hofrecht), hozzá képest mégis minőségileg újat hoztak a megszerzett kiváltságokkal.⁵

A mezővárosok lakói jól tudták, hogy nem a szabadság legmagasabb foka, amit elértek, ezért az erősek megpróbálkoztak a királyi szabad városok sorába kerülni. Az általunk vizsgált terület szélén fekvő Lippa polgárainak 1529-ben sikerrel járt próbálkozása. A kiváltságok szerzésének számtalan változata lehetett. (Mező)Túr például 1469-ben – nyilván a földesurak beleegyezésével – Mátyás királytól a Kolbáz-széki kunok szabadságát kapta, amelyet bár a mezővárost több birtokosnak a kezén látjuk a későbbiekben, a túriak 1592-ben és 1560-ban megerősítették.⁶ Túr esetében az etnikai autonómia sajátos módon területi lett, és ezáltal Túr mezőváros egyúttal a Kunság részévé vált. Hasonló kiváltságot élvezhettek Jászberény és Halas, amelyek lakói eredendően rendelkeztek a kun szabadsággal, amely mások mellett az önálló bíróválasztással, és a nádorhoz való fellebbezéssel járt együtt.

Helytelen utat járt be Szabadka, amelynek parasztpolgárai királyi városi jogállásukat, mivel másképpen nem ment, hamis oklevéllel szerették volna bizonyítani. Az Arad megyei nemesi családból származó királyi kancelláriai jegyző, Zömlényi (Zomlini) Gábor a 15. század közepén – nyilvánvalóan jó pénzért – hamis okleveleket állított ki hiteles formát adva nekik. A megtévedt kancellistát töredelmesen bevallott bűnéért halállal sújtották. Kivégzése előtt maga tett vallomást a hamisított oklevelekről. Az eset annyira megrázta a korabeli jogtudó nemesi közvéleményt, Hogy Werbőczy is számba vette a hamisításokat Hármaskönyvében. A második részben a 10. cím alatt az 56. pont örökölte a szabadkai esetet az utókorra: „Továbbá egy, Szabadka község szabadságát illető levél Zsigmond királynak az egyfejű sasos titkos pecsétje alatt.”⁷

Sajátosan alakult Zenta esete. A Tisza jobb partján fekvő mezővárosnak a birtokosa, a budai káptalan 1506-ban kérte a királyt, hogy városának szabadságjogokat adjon, mire fel II. Ulászló Szeged város kiváltságait adományozta február 1-én kiadott oklevelében Zentának. Ugyanekkor pecsétet – amelynek pontos leírását adja az oklevél – is adományozott a városnak, amellyel ellátott kiadmányaiknak olyan ereje legyen – az oklevél szerint – mint a Szeged város által kiadottaknak.⁸ 1513-ban a budai káptalan a zentai varga és szabó céh mestereinek kérésére a szegedi varga és szabó céh kiváltságait adományozta a Zenta mezővárosban lakó vargáknak, csizmadiaiknak és szabóknak.⁹ Zentára vonatkozó harmadik adatunk 1522-ből származik. Ekkor Pakos Balázs, a budai káptalan prépostja és a káptalan engedélyezte Szűcs Albert városi bírónak, hogy halála után, mivel gyerekei nem voltak, rokonságára örökítse vagyonát, és az ne szálljon a káptalanra

⁵ BÁCSKAI 1965. 94–97.

⁶ MÁRKI 1892. 181. KUBINYI 2000. 75.

⁷ BLAZOVICH 1996. 47.

⁸ MTT XII. 1863. 136–138.

⁹ ÉRSZEGI 1982. 95. sz.

vissza.¹⁰ Zenta, bár a királyi szabad város, a szomszédos Szeged kiváltságait kapta meg a királytól, amelyet II. Lajos király 1517-ben megerősített,¹¹ a valóságban mégis a budai káptalan birtoka, földesúri város maradt, amelyben az utód nélkül elhaltak vagyona visszazállt a birtokosra, aki különböző kiváltságokat eszközölt ki számára. A város kiváltság-levelét egyébként a káptalan saját levéltárában őrizte, ami a földesúri függés biztos jele. A lippaiakkal ellentétben Szabadka és Zenta kísérlete a magasabb jogi státus megszerzésére nem sikerült, mégis jelzi a 15. században és a 16. első felében egyre gazdagodó dél-alföldi városok lakosságának vágyait a magasabb fokú szabadság megszerzésére.

A továbbiakban elsősorban az általunk kiválasztott kilenc város adatainak a felhasználásával mutatjuk be az alföldi mezővárosok önkormányzatiságának és igazgatásának viszonyait. Célunk egyrészt az volt, hogy a tájegység minden régióját képviselje egy város, másrészt az általunk korábban kutatott, illetve a jobb forrásadottságokkal rendelkező városokat helyeztük előtérbe jelölésünk során. Feldolgozásunkat lehetővé tették a Kubinyi András által kidolgozott centralitási kategóriák. A szerző által első csoportba sorolt városok közül Pesttel és Szegeddel a királyi szabad városok között foglalkoztunk. A második csoportba tartozó Temesvárt végvár jellege és a róla készült korszerű összefoglalás hiánya miatt nem vettük számításba. A harmadik kategóriából: a kisebb városok valamint a jelentős városfunkciót betöltő mezővárosok csoportjából Debrecent, Gyulát és Szatmárnémetit választottuk ki. A közepes városfunkciót ellátó mezővárosok közül Ceglédet és Kisvárdát vettük számításba. A részleges városfunkciójú mezővárosok közül Hódvásárhelyre, Pankotára és Zentára esett választásunk. Az átlagos mezővárosok és mezőváros jellegű falvak sorából pedig Makót emeltük be listánkba. Az utolsó csoportba tartozók közül Csomorkány, Donáttornya és mások kerültek látószögünkbe.¹²

Debrecen, Gyula és Szatmárnémeti közös jellemzője, hogy középkori fennállásuk idején rövidebb hosszabb ideig királyi városok voltak. Debrecen még a debreceni Dózsák birtoklása idején, 1361-ben I. Lajos királytól kapott kiváltságlevelében nyerte el a szabad bíró- és esküdtválasztás jogát. 1405-ben rövid királyi városi jogállása alatt szerezte meg a fellebbviteli jogot Buda városához, majd onnan a tárnokmesterhez. Debrecen földesúri kézre kerülése (1410) után az önálló bíróválasztás jogát mindvégig megtartotta, sőt a megválasztott bíró bemutatási kötelezettségétől is eltekintettek urai. A bírónak, akit évenként választottak, széleskörű joghatósága volt. Az örökösödési ügyeket, az adás-vételeket előtte intézték, a városon belül telket adott, a végrendeleteket hitelesítette, a rendészeti és igazgatási ügyek az ő kezében futottak össze. Bár a fellebbezési fórum a földesúr széke lett, de számos esetet találunk, amikor a debreceniek megkerülték a földesurat vagy официálisát ügyeik fellebbvitelével.¹³

A bírót az esküdtek és a 66 tagú szenátus segítették és ellenőrizték munkájában. A kisebb ügyeket a 12 esküdttel együtt ítélkezve döntötte el. A bírói széken nem kellett egyszerre minden esküdtnak megjelennie. A bírótól a szenátushoz is lehetett fellebbezni. Debrecen bírái halálos ítéletet hozhattak, ám fej- és jószágvesztésre nem ítélték, de fejjátságra igen, amint egy 1572-es jegyzőkönyvi bejegyzésből kitétni.¹⁴ Ezen ítéletfaj-

¹⁰ ZENTA mongráfiája 2000. 218–219. A vonatkozó részt DOBOS JÁNOS írta.

¹¹ ZENTA mongráfiája 2000. 217.

¹² KUBINYI 2000. 14–16., 63., 85. Passim.

¹³ DEBRECEN története I. 175–179. A vonatkozó részt SZENDREY ISTVÁN írta. BLAZOVICH 2000/a. 52–

¹⁴ BLAZOVICH 2000/a. 53., 65.

ta meghozatalát általában uraik nem engedélyezték a mezővárosok bírái számára. Debrecen törvénykezési rendjéről a továbbiakban nem szólunk, mert azt részletesen kifejtettük egy másik, már idézett tanulmányunkban.¹⁵

A bíró, az esküdtek és a szenátus szerteágazó tevékenységét jól tagolt hivatali apparátus, a városi kancellária segítette. A magisztrátus jegyzőkönyve, amelyet a jegyző vezetett, 1547-től maradt fenn,¹⁶ ám valószínű, hogy már korábban vezettek valamiféle városkönyvet. A jegyző egyrészt az igazgatási feladatokat, ügyeket és rendelkezéseket fektette írásba, másrészt a tanács törvénykezési feladatából eredő ügyekről és a velük együttjáró hiteleshelyi jogesetokról készített írásbeli feljegyzéseket. Ahogy növekedtek a tanács feladatai, és szaporodtak a tisztségviselők (vásárbíró, borbíró, pusztabírák stb.), úgy növekedett az írnokok és deákok száma.¹⁷ Az adók begyűjtését és a város pénzügyeinek kezelését külön tisztségviselők végezheték már a 15. század második felében. Az igazgatási feladatoktól az adók begyűjtésén át a rendészeti teendőkhöz a tanács és kancelláriája munkáját nagymértékben segítették a város alsóbb igazgatási egységeinek vezetői, az utcabírák.¹⁸

Debrecen közjogi kiváltságai közül meg kell említenünk a szabad plébánosválasztást. E jogot a 15. században, mégpedig annak második felében szerezhették meg, ugyanis 1502-ből származik ez első erre vonatkozó adat. Ekkor Ambrus papot választották meg plébánosnak, és amikor ő a birtokos beleegyezését kérte, a debreceniek feldühödve tiltakoztak a váradi káptalan előtt joguk csorbitása miatt.¹⁹

A közjogi kiváltságok mellett gazdasági privilégiumokkal is rendelkeztek. 1411-től a debreceni polgárok az országon belül vámmentességet élveztek, amely kiváltságot folyamatosan megújították. Három országos vásárt tartottak, mégpedig Szent György (április 24.), Nagyboldogasszony (augusztus 25.) és Szent Antal (június 13.) ünnepén valamint a következő napokon. Az előbbi kettőt 1405-től, a harmadikat 1407-től. II. Ulászló király 1508-ban már hét országos vásár rendezését engedélyezte.²⁰ Debrecenben természetesen hetipiacokat is tartottak, amelyek helye változott, ám az első eredeti helye a városháza előtti téren lehetett.

A fentiek alapján látható, hogy Debrecen, bár földesúri város volt, a királyoktól szerzett privilégiumok birtokában olyan kiváltságokkal rendelkezett, amelyekkel elérte a királyi szabad városok rangját. A főtulajdonosok olyan nagyhatalmú bárók voltak Török Bálint utódait kivéve – ők meg is próbálkoztak legalább a bírói hatalom érvényesítésével –, akik átadták hatalmuk gyakorlásának szinte minden területét az altulajdonos Debrecen községének, amely viszont pénzben fizette földesúri és állami adóját a 15. és 16. században. A várostól távol élő nagyúr a királyoktól véve a példát országos ügyekben forgolódva megelégedett a pontosan fizetett járandósággal. Városát pusztán jövedelemforrásnak tekintette, és hagyta a parasztpolgárokat, hogy megszerzett jogaikkal éljenek.

Szatmárnémeti, azaz Szatmár és Németi szerencsés fekvésének köszönhetően tágabb vidékének központja volt. A két város indulása kedvezőbben alakult mint Debrecené. Az előbbi ispánsági székhely, az utóbbi hospes település volt, tehát megkapta azokat a kiváltságokat, amelyek a hospes joggal jártak, és később a magyarországi városi jog leg-

¹⁵ Uo. 51–70.

¹⁶ DVMJ 1547–1592.

¹⁷ DEBRECEN története I. 175–204. Passim.

¹⁸ BLAZOVICH 2001. 3–4., 125–137.

¹⁹ BLAZOVICH 2000/b. 88.

²⁰ DEBRECEN története I. 200–223.

fontosabb elemei lettek. Valódi centrális helyként funkcionált, amint Kubinyi András gyűjtéséből kiderül.²¹ A 15. század eleji eladományozása nehézségekkel járt a lakosok számára, de úgy tűnik, később sikerült új uraikkal (Hunyadi, Zápolya) egyezségek jutniuk,²² ami azt jelzi, hogy korábbi kiváltságaikat, amelyek hasonlatosak lehettek Debrecenéhez, a polgárok mint földesúri város lakói megtarthatták. Szatmárnémeti részletes történetének korszerű feldolgozásával egyébként ez ideig adós várostörténet írásunk.

Gyulát mint királyi birtokot 1387-ben Zsigmond király Losonczi László erdélyi vajdának adományozta. Losonczi János fiúörökös nélkül bekövetkezett halála után a birtok visszaszállt a királynak, amelyet 1403-ban Maróthi János macsói bánnak adományozott. A Maróthiak kezén terebélyesedett ki az uradalom, és erősödött meg Gyula városa. A Maróthiak 73 évig tartó birtoklásának Maróthi Mátyus halála vetett véget, amely után az uradalom a koronára szállt, amellyel megkezdődött a Hunyadiak földesurasága. 1482-ben a gyulai uradalmat Mátyás király fiának, Corvin Jánosnak adományozta, akinek kezén haláláig, 1504-ig maradt. Frangepán Beatrix második házasságával az uradalom és székvárosa 1510-ben II. Ulászló király rokonához, Brandenburgi Györgyhez került, aki 1530-ig birtokolta. Czibak Imre és a Patócsiak után 1552-től 1566-ig, Gyula török kézre kerüléséig az uradalom a vár és a város a Habsburgok birtokába jutott.²³

Gyula, bár királyi birtok volt, a szakirodalom szerint mégsem akkor, hanem főképp a 15. században, a Maróthiak uralma idején indult fejlődésnek, és lassú lépésekben szerezte meg kiváltságait. 1405-ben civitasnak, 1419-ben oppidumnak nevezték. Pecsettjét, amelyet a középkor során használt, ez idő tájt kaphatta.²⁴ Talán ekkor hospesek érkezettek, akik a pecsét használatát kapták. Gyula bírása már 1429-ben minden ügyben ítélezhetett, ám a földesúr bírósága fellebbviteli fóruma volt. A közösen fizetett adót a tanács gyűjtötte be, amely oklevél kiállítás joggal rendelkezett,²⁵ tehát a helyi adásvételek előtte köttettek, és egyéb hiteleshelyi feladatokat is ellátott. A városi hivatalszervezet a 16. század elején válhatott kétszintűvé, amikor már utcabírák tevékenységéről tájékoztatnak a források.²⁶ Amíg Gyulán a bírót a polgárok választhatták, jöllehet a birtokos egyetértésével, amire példát találunk Brandenburgi uralma idejéből,²⁷ a plébános választását, a kegyúri jog legfontosabb elemét a birtokos nem adta ki a kezéből. Korábbi adatokból már lehet erre következtetni, Brandenburgi idejéből pedig egyértelműen kiderül.²⁸

A gyulai polgárok gazdasági kiváltságaikra ugyancsak ügyeltek. A hetipiacról, amelyet hétfőn tartottak, már 1384-ben esett szó, utána pedig több alkalommal. Az 1496-ban kiadott szabadalom-levél teljesen a városi bíróság hatáskörébe utalta megszervezését. Az idők folyamán legalább 4–5 éves vásár rendezésére szereztek kiváltságot a gyulaiak.²⁹ Főképp a nagyállat kereskedelembe bekapcsolódó parasztpolgárok előbb az uradalom területén fennálló vámok alól szereztek mentességet uruktól,³⁰ majd 1476-ban Mátyás királytól az egész országra szóló vámkiváltságot kaptak, amelyet később háromszor

²¹ KUBINYI 2000. 85.

²² MAKSAI 1940. 67–71.

²³ KARÁCSONYI 1896. 138–152. SCHERER 1938. 40–43. ENGEL 1995/a. 141–159.

²⁴ SCHERER 1938. 47–48.

²⁵ BÁCSEI 1965. 98.

²⁶ BÁCSEI 1971. 13. BLAZOVICH 2001. 132.

²⁷ BÁCSEI 1971. 18. KUBINYI 2000. 69.

²⁸ BLAZOVICH 2000. 89–90.

²⁹ BÁCSEI 1971. 18. KUBINYI 2000. 69.

³⁰ SCHERER 1938. 48.

íratott át.³¹ A vámkiváltság értelemszerűen csak a király kezében lévő vámhelyekre vonatkozott.

A legfontosabb dokumentum, amelyből Gyula jogi helyzetét megismerhetjük, Corvin Jánosnak a gyulaiak számára 1496-ban kiadott kiváltságlevele. A szabad mezőváros jogállását biztosító okmányt már többen elemezték.³² Szempontunkból figyelmet érdemel, hogy az örökítés esetében csak az ingóságokra ad teljes szabadságot Corvin. Jóllehet az ingatlanforgalom is a városi tanács előtt játszódott le, és bevezették az egyes eseteket a városkönyvbe, a földesúr e tekintetben valamilyen módon (taxa, laudemium) érvényre juttatta főtulajdonosi jogait. A törvénykezés területén ugyancsak korlátokat szabott. Magának tartotta vissza a fej- és jószágvesztési ügyekben az ítélethozatalt, valamint kitűnik a megfogalmazásból, hogy a városi bírótól a fellebbviteli fórum aföldesúr bírósága, ami a Brandenburgi idejéből származó iratokból egyértelműen ki is derül. A feudális jognak az úr személyéhez kötöttségét nagyon jól példázza a gyereketlenek örökségének az ügye. Corvin kiváltságlevele szerint a vagyont feloszthatták a város, a szegények és az egyház között, az örgróf viszont az egyik harmadot magának tartotta vissza. Gyula parasztpolgárai tehát kevesebb kiváltsággal rendelkeztek mint a debreceniek és talán mint a szatmárnémetiek, mégis, a mindenkori urukkal kötött alkuk során messze jutottak a kiváltságok elnyerésében.

Debrecen és Szatmárnémeti valamint Gyula társadalmi szerkezete hasonló lehetett. Mindhárom helyen jelentős patrícius réteg alakult ki, amelynek egy része nemesekből állott. Bár nyilván gazdálkodtak is, vagy valami ipart űztek, fő jövedelemforrásuk a kereskedelemről származott. Mindhárom város vezető rétege élénken részt vett a távolsági nagyállat kereskedelemben, és importként főképp iparcikkeket szállítottak a városba. E rétegből kerültek ki a bírók és esküdtek, Debrecenben a szenátori rendet alkotó polgárok. Gyulán e patrícius csoport tagjai hivatalt vállaltak az uradalom irányító szervezetében, az örgróf, Brandenburgi bizalmi emberei voltak. Debrecenben és feltehetően Szatmárnémetiben az úr állandó távolléte miatt erre nem került sor. A tárgyalt három várost feltétlenül a civitas-oppidumok közé sorolhatjuk jogaikat és gazdasági-társadalmi helyzetüket tekintve egyaránt. E városokat többször említették civitasnak, vámszabadságokkal rendelkeztek, polgáraik sorában jelentős számú nemes, illetve paraszt patrícius, gazdag kereskedőt találunk.³³

A fent említett három várostól eltérően Arad-hegyalján, a Makra hegység lábánál fekvő Pankota, amelyet Zsigmond király Gyulához hasonlóan ugyancsak 1387-ben adományozott el Losonczi László és István szörényi bánoknak, kevesebbet tudott megőrizni a magánföldesúri hatalom alatt korábbi szabadságaiból. A 13. században Pankotára érkezett feltehetően német telepesek kapták a hospes-kiváltságokat, amelyek a későbbi városi kiváltság alapját képezték. 1302-ben ugyanis Tirner Hench pankotai polgár a Ménesi falu mellett a Makra hegyen lévő szőlőjét 12 márkáért adta el Bugar veje András comes szegedi polgárnak. 1396-ból pedig ismeretes a város pecsétje, amelynek körirata: Sigillum Hospitum de P(ancota).

A településnek a tanácsáról és a kancelláriájáról ugyancsak 1396-ból van adatunk, amikor Syke András és Gebei Péter bírók, Johazo Demeter és Nemes Mihály esküdtek hiteleshelyi feladatot ellátva bizonyították, hogy Losonczi László özvegye Losonczi

³¹ KTM LEX. 1996. 356.

³² KARÁCSONYI 1896. 143–133. SCHERER 1938. 88–90. BÁCSKAI 1965. 38. KTM LEX. 1996. 354–355., 362–364.

³³ DEBRECEN története I. 175–204. BÁCSKAI 1971. 14–34. ÉRSZEGI 1978. 79–239. Különösen: 194–195.

István bán tartozása fejében Péter fia György kezéhez 12 forintot lefizetett. Az oklevelet az említett pecséttel hitelesítették. Az oklevél alapján nem ismeretes előttünk, hogy teljes, 12 esküdtből állt-e Pankota tanácsa, és hogy miért szerepel a két bíró. Talán azért, mert a bencés rendi vagy az Ágostonos remete kolostor jobbágysai külön községet képeztek a város határán belül. Az uradalmi és főesperesi központ valamint plébániás hely szerepét betöltő városban, amelynek vára a Kopasz-hegyen állt, csütörtökön tartottak hetipiacot. Arra nézve nincs adat: a bíró(k) vagy a várnagy szervezte és ellenőrizte-e a piacot. 1477-ben és 1478-ban a várost oppidumként emlegették. Pankota városias település lehetett, mert Bácskai Vera egy 1475-ös adat alapján lakosságának számát 630-ra tette, amelynek 21 %-a 13 féle ipart űzött, ami a település városias jellegét mutatja.³⁴

Pankotát Kubinyi András centralitási pontjai alapján – mint láttuk – a részleges városfunkciót ellátó mezővárosok közé sorolta, amit teljesen helyénvalónak tartunk, ugyanakkor a város polgárainak jogi helyzetét ennél kedvezőbben ítéljük meg, mint az e kategóriába sorolt Hódvásárhelyét és Szabadkaét. Pankotát, bár adat jóval kevesebb maradt fenn róla mint az előzően emlegetett három városról, nagyon óvatosan a civitas-oppidumok alsó régiójába soroljuk. Úgy véljük, előbbre jutását a város-hierarchiában nem jogi helyzete, hanem gazdasági lehetőségei és helyi energiái korlátozták.

Kisvárdát a közepes városfunkciót ellátó mezővárosok közé sorolta Kubinyi András. A település kezdetben királyi birtok volt, de a Várdai család első ismert tagja már 1271-ben Kisvárdán lakott, tehát ekkor már Várdai birtoknak tekinthető, és korszakunkban végig (1586) a Várdaiak kezén maradt.³⁵ A jó földrajzi fekvésű, utak találkozásánál elhelyezkedő település a pápai tizedjegyzékek felvétele idején (1333–1335) plébániás hely, papja egyébként már 1319-ben káplánt tartott. Urai 1337-ben vásártartási jogot szereztek a településnek, 1345-ben a kisvárdai vásárra tartók számára is kiváltságokat nyertek. A Várdaiak 1400-ban engedélyt kaptak Zsigmond királytól Várdán, uradalmuk központjában vár vagy kastély építésére, majd a 15. század közepén új várkastélyt emeltek maguknak rezidencia helyükön.³⁶

A település fejlődése – úgy tűnik – a 14–15. században töretlen volt. 1421-ben kapott először mezővárosi kiváltságot pecséthasználati joggal, amelyeket Várdai István 1468-ban kiadott szabadalom-levele bővített tovább.³⁷ A kiváltságlevél kiadását hasonló körülmények, az uradalmi tisztviselők túlkapásai, szülték, mint Gyulán. A hűbéres jogra jellemző személyhez kötöttségből adódóan azonban a hasonlóságok mellett számos különböző jogi helyzetet rögzít a két oklevél. Jóllehet a mezővárosi bíróság fellebbviteli fóruma mindkét helyen a földesúr, és a hetipiac megtartása ugyancsak a bírók hatáskörébe tartozott, a gyulaiak egy összegben fizették adójukat, míg a várdaiak – mint az 1521. évi urbáriumból kiderül – terményjáradékkal, továbbá több munkajáradékkal tartoztak, például aratáskor robotot kellett teljesíteniük, sőt a régi szokás szerint tűzifa hordásra és bizonyos belső cselédmunkára is kötelezték őket.³⁸

A privilégium-levél ránk hagyta viszont a várdaiak szabad birtok adás-vételének és a városi hivataluknak az emlékét: „Végezetül rendeljük, hogy ha valaki azon város jobbágysai és lakosai közül házakat, szőlőket vagy más örökös dolgokat abban a mi városunkban mostantól fogva eladna, vagy venne, mostantól kezdve az ilyen eladásokat vagy

³⁴ Minderre I. BÁCSKAI 1965. 25., 34. KTM LEX. 1996. 229–233. KUBINYI 2000. 15., 80.

³⁵ ÁCS ZOLTÁN 1992. 8., 41.

³⁶ ÁCS ZOLTÁN 1992. 12–16.

³⁷ ZICHY VIII. 86. sz. X. 304. sz. Magyar fordítása: ÁCS ZOLTÁN 1992. 47–48.

³⁸ BÁCSKAI 1965. 97–98. 106.

vételeket csakis a város pecsétje alatt kiadott oklevelekkel végezzék, másként azokat nem jogérvényesen fogják birtokolni.”³⁹ A városi kancellária látta el a szabadon választott bíró és az esküdtek ítélezése során keletkezett írásbeli feladatokat is, amint a szabadalom-levélből kiderül. A városi hivatalban bizonyára készítettek az adók beszédésével és a város pénzügyeivel kapcsolatos feljegyzéseket, ami jegyző és literatus segédszemélyzet meglétére enged következtetni már a 15. század első harmadától.

Egy héten két piaci napot tartottak, mégpedig szerdán és pénteken, éves vásárt szabadon kettőt rendezhettek, az egyiket Kisasszony napján (szeptember 8.), a másikat Szent Tamás ünnepén (december 21.). Boraikat a piaci és vásáros napokon szabadon mérhették ki és árusíthatták, amiben a földesurak nem korlátozhatták őket.⁴⁰ A kisvárdai parasztpolgárok – bár a plébánosválasztásba nem volt beleszólásuk – ugyancsak eljutottak a megszerezhető kiváltságok magas fokára, jóllehet uraik helyben lakása miatt több személyes szolgálattal tartoztak, ami által nemcsak bírósági ügyeik fellebbezésekor érezhették rendkívül laza dologi függésük mellett a személyi kötöttséget mindenkor földesurukhoz. A fentiek alapján Kisvárdát az oppidumok közé helyezhetjük.

A közepes városfunkciót ellátó mezővárosok közé sorolt Cegléd⁴¹ Kisvárdához hasonlóan királyi birtokként tűnt fel, és indult el pályáján. Az utak csomópontjában fekvő települést 1358-ban I. Lajos király, miután Wluengi Miklóstól visszaváltotta, anyjának, Erzsébet királynénak adományozta, aki a király megerősítésével 1368-ban az óbudai klarisszáknak juttatta kegyes adományként.⁴² A település már ekkor kiemelkedett szomszédai közül, mert 1364-ből vámhelyéről értesülünk. Ugyanekkor a királyné a ceglédi polgároknak (cives et hospites reginales) országos vámmentességet szerzett.⁴³ A királyi illetve királynői birtoklásból az adományozás során kiesett Cegléd fejlődésének lehetőségét mutatja vámhely szerepe és parasztpolgárainak országos vámmentessége, ám – mint látni fogjuk – azoknak kihasználását a 15. és 16. század fordulóján már akadályozta birtokosának, az óbudai klarisszáknak az a birtok-kezelési elgondolása, hogy az időközben mezővárossá fejlődő települést saját offiálisokkal irányítsák.

Cegléd mint oppidum 1444-ben fordult elő először az okleveles anyagban, bár valószínű, hogy korábban fennállt már tanácsa, csak arról nincs hírünk, hogy az milyen jogokkal rendelkezett. Mindenesetre abból, hogy 1491-ben elkergették az apácák tisztartóját, és utána a bíró és az esküdtek szedték be az adót, arra következtethetünk, hogy annak kivetése és összegyűjtése nem a bíró és a tanács kezében volt. Továbbá csak 1521-ből értesülünk arról, hogy a bíró vezette tanács a vásáron elkövetett bűnesetek ügyében ítélezett.⁴⁴ Az egyes jogok megszerzése mindenesetre nem ment könnyen. A bíró és a tanács jogköre korlátozott lehetett, és a plébános-választás jogának átadásáról sincs adatunk. A ceglédiek azzal akadályozták a városi ügyintézkést, hogy többször nem választottak bírót. 1505-ben azért nem, hogy az adófizetést elkerüljék. 1509-ben a vita odáig fajult, hogy dulakodás közben Budai Sebestyén sáfárt (provisor) a ceglédiek megölték.⁴⁵ A főként nagyállat (szarvasmarha) tartásból búsás jövedelmet szerző és terjeszkedni kívánó ceglédiek nemcsak urukkal, hanem szomszédaikkal, a

³⁹ ÁCS ZOLTÁN 1992. 48.

⁴⁰ KUBINYI 2000. 74. ÁCS ZOLTÁN 1992. 48.

⁴¹ KUBINYI 2000. 63.

⁴² VASS 1982. 84–85.

⁴³ BÁRTFAI SZABÓ 1938. 79.

⁴⁴ VASS 1982. 90–91.

⁴⁵ KARÁCSONYI 1924. 506.

Nyársapáthyakkal és Körös mezővárossal is összeütköztek a határ, és a legelőhasználat ügyében.

Mindenesetre, úgy tűnik, hogy az 1514. évi parasztháború után – amelyben a ceglédiek az előzmények ismertetében nem véletlenül kiemelkedő szerepet vittek – a helyzet valamiképpen rendeződött. Például lehetőség nyílt arra, hogy a három város: Cegléd, Kecskemét és Nagykörös bírái és esküdtjei az 1520-as évektől közösen üljenek törvényszéket, amely bizonyára valamiféle fellebbviteli fórum lehetett. Az eset új fejlődési irányt mutat a földesúri városok jogéletében. Véggkifejtését nem tudhatjuk, mert annak, mint sok minden másnak, útját állta a török hódítás.⁴⁶

Cegléd – amelyet az oppidumok közé sorolhatunk – esete a fent bemutatott városok jogi helyzetével szemben azt példázza, hogy voltak olyan mezővárosok, ahol a földesúr ragaszkodott jogaihoz, célszerűbbnek látta officiális révén a „kézi vezérletet” birtokán. Nem tudott, vagy nem akart egyezkedni településének egyre gazdagodó, a vagyon és a kiváltságok iránt mohó vezető rétegével, akik között nem találta meg bizalmi embereit. Officiálisainak és sáfárainak, akik szintén nem feledkeztek meg saját előnyeikről, nagyobb hitelt és bizalmat adott.

A részleges városfunkciót ellátó mezővárosok és a Kubinyi András által még kevesebb centrális pontot kapott települések jellemzője, hogy jóval kevesebb dokumentum maradt fenn középkori történetükről, mint a nagyobb pontszámot elérteknek. Még az állandóan hangoztatott iratpusztulás mellett is figyelemre méltó jelenséggel állunk szemben. Az okok keresése közben csak arra gondolhatunk, hogy ha egy településen kevesebb feladatot láttak el, kevesebb oklevél és irat keletkezhetett, és maradhatott fenn. E települések közé tartozik a mai Hódmezővásárhely elődje, amely két falu, Hód és Vásárhely valamint a velük együtt településhalmazt képző Tarján és Ábrány egy településsé fejlődése során alakult ki a 14. század első harmadától a 15. század közepéig terjedő időben. 1446-ban mondták először a két helyet oppidumnak, majd 1455-ben egy néven Hódvásárhelynek nevezte ura, Hunyadi János, amikor intette a vásárhelyieket a szomszédos Szentkirályi falubeliekkel folytatott határvillongás miatt.⁴⁷

Hód a Csák nemzetség Kisfaludi ágához tartozó Csák Miklós kezén tűnt fel 1231-ben, Vásárhely pedig 1266-ban a Bor-Kalán nemzetségbeli Nána comes birtokai között. Hosszú hallgatás – talán királyi birtok lett – után 1446-ban tűntek fel újra a birtokos család, a Szekcsői Herczegek kezén, 1450-ben pedig Hunyadi János birtokolta őket. Mátyás király 1461–62-ben Gáji Horváth Gergelynek adományozta, aki 1468-ban Dóczi Péternek zálogosította el a mezővárost és az uradalmat, amely a hódoltság idejéig a Dócziak és rokonságuk kezén maradt.⁴⁸

A pápai tizedjegyzékekben a két falu plébániás helyként szerepelt.⁴⁹ 1455-ben Hunyadi János, 1458-ban pedig Szilágyi Mihály intézett levelet a mezőváros bírójához és az esküdtekhez,⁵⁰ ami a mezővárosi önkormányzat meglétét bizonyítja. 1553-ban említik a jóval korábban épült vásárhelyi kastélyt, amely az uradalom adminisztrációs központja volt. 1463-ban pedig Borus Imre vásárhelyi hospes neve tűnik fel az oklevelekben.⁵¹ Bár a mezővárosi önkormányzat tevékenységéről adatok nem állnak rendelkezésre.

⁴⁶ VASS 1982. 91–93. Cegléd története 1982. I. még TRINGLI 2001. 115–116., 131., 143–144.

⁴⁷ SZEREMLEI 1900–1913. II. 153.

⁴⁸ KTM LEX. 1996. 136–137.

⁴⁹ MON. VAT. 145., 148., 154., 156., 160.

⁵⁰ BLAZOVICH 1984. 304–305.

⁵¹ KTM LEX. 1996. 137.

zésünkre, a 15. század második feléből fennmaradt oklevelekből egy uradalmi központ szerepet betöltő, izmosodó mezőváros képe bontakozik ki előttünk, amelyben a hetipiacot csütörtökön tartották, és három országos vásárt rendeztek.

A Dóczi-rokonság által végrehajtott birtokfelosztások következtében a mezőváros egységes önkormányzata bizonyára sérüléseket szenvedett, ugyanis Vásárhelyről három birtokos: Losonczi Zsigmond, Hagymási Miklós és özv. Szakoli Andrásné jobbágyairól értesülünk,⁵² akik bizonyára külön bírók alá tartoztak. A város azonban továbbra is megtartotta vezető szerepét közvetlen vidékén és piackörzetében, ugyanis a török hódoltság idején náhije székhely lett. Hódvásárhelyt, bár korábban, éppen mivel a Hunyadiak birtoklása után több család osztozott rajta, és possessio-ként szerepelt a forrásokban, korábban a possessio-oppidumok közép helyezték,⁵³ végül mégis úgy véljük, az oppidumok, a földesúri városok kategóriájába sorolható.

Kubinyi András osztályozása szerint az átlagos mezővárosok és mezőváros jellegű falvak sorába került Szabadka, az egykori királyi birtok,⁵⁴ amelyet 1439-ben Albert király zálogosított el más fekvőségekkel együtt a két Hunyadi Jánosnak. 1464-ig maradt a Hunyadiak kezén, amikor Mátyás király Dengelegi Pongrác Jánosnak adományozta. Fiának magtalan halála után 1501-ben II. Ulászló király Corvin Jánosnak adta, aki 1502-ben Szabadkát és a hozzá tartozó uradalmat szervitorának, Török Jánosnak zálogosította el. A mezőváros és uradalom a család kezén maradt a török hódoltság koráig.

Szabadka neve mint királyi birtoké viszonylag későn, 1391-ben bukkant fel a forrásokban. 1428-ból azonban már értesülünk a város bírójáról és esküdtjeiről, azaz mezővárosi tanácsáról. Plébániáját egy tizedűgy révén csak 1492-ben említik. Valószínű azonban, hogy már jóval korábban létezett. Bizonyára akkor is, amikor 1428-ban tanácsát említették. Sem a bíró-, sem a plébános-választás módjáról nincs információnk, arról sem, hogy az előbbinek milyen joghatósága volt. Ismeretes viszont hetipiac, amelyet kedden tartottak, és az, hogy egy 1429-es adat szerint hospesek laktak a mezővárosban. Már említettük, hogy a szabadkaiak hamisított oklevéllel próbálták bizonyítani királyi város mivoltukat Zsigmond király uralkodása idején.

Szabadka a 15. század második felében egy kisebb uradalom központja volt, ahol 1470 táján kastélyt is építettek, amelynek léteiről 1524–1525-ből több oklevél tájékoztat.⁵⁵ A település középkori története során királyi földesúri várossá fejlődött, magánföldesúri kézre kerülése után e pozícióját megtartotta, sőt kisebb uradalom központja lett, de helyi energiái nem tették lehetővé számára a továbblépést, éppen ezért jogi helyzetéről sem tudunk az alapadatokon kívül többet. Magunk részéről az oppidumok közé soroljuk, mivel jelentős kiterjedésű terület központja volt, és mezővárosi igazgatási szervezettel rendelkezett.

Makó ugyancsak az átlagos mezővárosok és mezőváros jellegű falvak sorába került.⁵⁶ Sajátos helyzetben lévő település, amelyet a Csanád nemzetség Telegdi és Makófalvi ága birtokolt a török hódoltság koráig, az utóbbiak mindvégig ott tartották rezidenciájukat. Az omladozó földesúri curia-ról a török defterek tettek említést.⁵⁷ Makó, bár jó közlekedési viszonyok közepette feküdt, továbbá a mezőségi vidék felé jelen-

⁵² BLAZOVICH 1984. 313–314. KUBINYI 2000. 93.

⁵³ KOVÁCS I. 1984. 96–97.

⁵⁴ KUBINYI 2000. 84.

⁵⁵ Minderle Id. BLAZOVICH 1996/b. 45–53.

⁵⁶ KUBINYI 2000. 76.

⁵⁷ KÁLDY-NAGY 2000. 148.

tős kiterjedésű terület központja lett, a rendelkezésre álló források szerint a 15. század végéig mégsem fejlődött mezővárossá. Plébániájáról értesülünk a pápai tizedjegyzékből, hetipiacot is tartottak a településen, révje vámhely volt, mégsem tájékoztatnak a források arról, hogy létezett volna mezővárosi önkormányzata, illetve az bármiféle intézkedést tett volna.⁵⁸ A 16. század közepének forrásanyagából azonban hirtelen egy 4–5 ezer fős hatalmas mezőváros jelenik meg szemünk előtt, amelynek lakói élénk kereskedelmi tevékenységet folytattak, és számos a Maros alföldi folyása mellett fekvő települést megelőzve a Maros mente vezető városa lett. Makó korábbi történetéről rá vonatkozó források hiánya miatt kevés ismerettel rendelkezünk. Kecskeméthez, a szeged–budai és néhány helyi jelentőségű út találkozási pontján kialakult vámhelyes településhez hasonló sorsú város, amely szintén népes és gazdag mezővárosként bukkant fel a 16. században.⁵⁹ Bár mindez nem történhetett előzmények nélkül, Makót 15. századi története során a possessio-oppidumok közé sorolhatjuk, a 16. századra pedig oppidummá emelkedett.

A kisebb centrális pontokat szerzett települések bemutatásától eltekintünk, mert jogi helyzetük vizsgálatához semmiféle forrásanyag nem maradt ránk. Már megtapasztaltuk ezt, amikor a Körös–Tisza–Maros köz középkori településeinek eddig is idézett lexikonát készítettük. A fentiek pedig elég alapot nyújtanak ahhoz, hogy néhány következtetést tegyünk. A középkori szemlélet a földesúr és jobbágy viszonyban a dologi oldalt illetően fő- és altulajdonosi kapcsolatot látott, ami – példáink bizonyítják – széles határok között valósult meg. Gondoljunk csak Debrecen polgárainak és a kis mezővárosok lakosainak jogállásbeli különbségeire. A régi megállapítás a mezővárosokra nézve is helytálló: általában szerencsésebb helyzetben voltak a nagybirtokosok parasztpolgárai a kisebb urakéihoz képest. Ugyanakkor a nagyobb földesúri városok még azonos úrtól is több szabadságot tudtak szerezni mint kisebb társaik. Gondoljunk az egy időben Debrecent és Szabadkát birtokló Török családra és a két város szabadságjogainak különbségeire. Példaanyagunkból továbbá kiderült a feudális jog személyhez kötöttségének valósága, amit nemcsak egy város történetén belül a birtokos váltásokkal összefüggésben láthatunk, hanem más-más megoldásokat szült azonos gazdasági erejű városokban a birtokosok különböző szemlélete is.

Kubinyi András észrevételét, hogy a centralitási pontok alapján megállapított helyzet és a jogi viszonyok között összefüggés van, és a kettő szinte fedi egymást, vizsgálataink messzemenőig igazolták, jóllehet eltérések lehetnek. Még arra is gondolunk, hogy esetlegesen újabb források előkerülése sem változtat lényegesen a kialakult képen. A civitas-oppidumokról és a possessio-oppidumokról Érszegi Géza elgondolása alapján kialakított véleményünket annyiban módosítjuk, hogy jobban hangsúlyozzuk két típus (az élen állók és a sereghajtók) között álló oppidumok csoportjának jelentőségét.⁶⁰ Szerencsésebbnek tartjuk a három kategóriás osztályozást. Jelezzük: e kategóriák tudósi elvonatkoztatás nyomán születtek, és talán alkalmasak arra, hogy tájékozási pontokként szolgáljanak, amikor a sok száz középkori magyar mezőváros hierarchikus rendjében az utánunk jövő kutató megpróbál eligazodni. Kubinyi András kategóriáinak segítségével a civitas-oppidumokhoz, a földesúri városok felső rétegéhez soroljuk a minimálisan 21 centralitási pontot összegyűjtött városokat. Természetesen lehetnek kivételek, amint esetünkben Pankota példája mutatja. Az oppidumok közé kerültek azok

⁵⁸ BLAZOVICH 1993. 163–170.

⁵⁹ KTM LEX. 1996. 194–196. SZAKÁLY 1993. 207–208. IVÁNYOSI-SZABÓ kézirat.

⁶⁰ KUBINYI 2000. 39–40.

a városok, amelyek legalább 11 pontot tudtak összegyűjteni. Kivételek itt is vannak, ilyen például Szabadka esete. A kevesebb pontot gyűjtőket a földesúri városok alsó régiójába, a possessio-oppidumok társaságába helyeztük.

Végül másokkal egyetértésben ismét hangsúlyozzuk: a 15. század és a 16. század első fele az Alföld gazdasági fejlődésének jeles korszaka, amely idő alatt főképp a nagylattartó gazdaság nyugati piacainak növekedésével anyagi és népességbeli gyarapodás következett be, amelyek magukkal hozták a városok megerősödését, és számbeli növekedését, jóllehet ezek elsősorban földesúri városként léteztek. Az Alföldnek az ország más területeihez képest ennek ellenére ritkább maradt a városhálózata, mint ahogy településhálózata is ritkább volt az ország más vidékeihez viszonyítva. Ám ezen települések (városok és falvak) lakosságszáma általában magasabb volt mint a más területeken fekvőké. A gyarapodást nemcsak a városok erősödése, hanem egy általános gazdagodási folyamat kísérte. A Körös–Tisza–Maros-közben – és a példa az egész Alföldre jellemző – ezen időszakban 17 új kastély épült, ami addig soha nem látott fellendülés jele,⁶¹ hozzá hasonló az Alföldön csak a 18. század második felétől a 19. század első harmadáig tartott a magyarországi feudalizmus idején.

⁶¹ BLAZOVICH 1996/b. 49.

A rövidítések jegyzéke

- ÁCS ZOLTÁN 1992 = ÁCS ZOLTÁN: *A Várday család és Kisvárdai mezőváros története a XVI. század végéig*. In: Kisvárdai '90. Tanulmányok Kisvárdáról. Szerk. Fehérvári Béla. Kisvárdai, 1992. p. 7–51.
- BÁCSKAI 1965 = BÁCSKAI VERA: *Magyar mezővárosok a XV. században*. Bp., 1965. (Értekezések a történeti tudományok köréből, 37.)
- BÁCSKAI 1971 = BÁCSKAI VERA: *A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején*. In: Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Szerk. Bónis György és Degré Alajos. Bp., 1971. p. 9–34.
- BÁRTFAI SZABÓ 1938 = BÁRTFAI SZABÓ LÁSZLÓ: *Pest megye történetének okleveles emlékei 1002–1599-ig*. Függelékül az inárcsi Farkas, az irsai Irsay valamint a szilasi és pilisi Szilassy családok története. Bp., 1938.
- BLAZOVICH 1984 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *A honfoglalástól a hódoltság koráig*. In: Hódmezővásárhely története I. A legrégebbi időktől a polgári forradalomig Főszerk. Nagy István. Szerk. Szigeti János. Hódmezővásárhely, 1984. p. 277–318.
- BLAZOVICH 1993 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Középkor. Velnytől Makóig*. In: Makó története a kezdetektől 1849-ig. Szerk. Blazovich László. Makó, 1993. (Makó monográfiája, 4.) p. 163–170.
- BLAZOVICH 1994 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Mezőváros*. In: Korai magyar történeti lexikon (9–14. század). Főszerk. Kristó Gyula. Szerk. Engel Pál. és Makk Ferenc. Bp., 1994. p. 455–456.
- BLAZOVICH 1996 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Gyula városának és lakóinak jogi helyzete a középkorban*. In: A Békés Megyei Múzeumok Közleményei, 16 (1996). p. 351–365.
- BLAZOVICH 1996/a = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Szabadka mezővárosi fejlődése és jogi helyzete a középkorban*. In: Szabadka igazgatástörténetéből, 1428–1918. (A polgármesterek névjegyzékével, 1796–1996). Tanulmányok, dokumentumok. Szerk. Magyar László, Szabó József. Szabadka, 1996. (Bácsországi könyvek, 1.) p. 45–54.
- BLAZOVICH 2000 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Dél-alföldi városok a 14–16. században*. In: A középkori Dél-Alföld és Szer. Szerk. Kollár Tibor. Szeged, 2000. (Dél-alföldi évszázadok, 13.) p. 17–40.
- BLAZOVICH 2000/a = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *A peres eljárás a 15–16. századi alföldi városokban*. In: Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk. Tóth Károly. Szeged, 2000. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LVIII. Fasc. 1–41.) p. 51–70.
- BLAZOVICH 2000/b = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Városi plébániák az Alföldön a XIV–XVI. században*. In: „Magyaroknak eleiről” Ünnepi tanulmányok a hatvan esztendő Makk Ferenc tiszteletére. Szerk. Piti Ferenc Szeged, 2000. p. 83–98.
- BLAZOVICH 2001 = BLAZOVICH LÁSZLÓ: *A közigazgatás alsóbb szintjei a középkori alföldi városokban*. In: Szegedi Műhely. Szerk. Péter László 2001/3–4. p. 125–137.
- CEGLÉD története 1982 = Cegléd története. Szerk. Ikvai Nándor. Szentendre, 1982. (Studia Comitatus, 11.)
- COING 1985 = COING, HELMUT: *Europäisches Privatrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. Band I. Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800.) München, 1985.

- COING 1989 = COING, HELMUT: *Europäisches Privatrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. Band II. 19. Jahrhundert, Überblick über die Entwicklung des Privatrechts in den ehemals gemeinrechtlichen Ländern. München, 1989.
- DEBRECEN története 1984–1997 = Debrecen története 1–5. Szerk. Szendrey István, Rácz István, Gunst Péter, Tokody Gyula, Veress Géza. Debrecen, 1984–1997. (Debrecen története öt kötetben)
- DVMJ = Debrecen Város Magistratusának Jegyzőkönyvei. A fordítás és válogatás munkáját Balogh István (1547–1555. 1572–1573. 1589–1592.) és P. Szalay Emőke (1555–1557. 1564–1571. 1574–1588) végezte. Debrecen, 1979–2001. (A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár forráskiadványai, 1–7. 10. 12–13. 15–16. 18–19. 23–27. 30. 32–33.)
- ENGEL 1995 = ENGEL PÁL: *A magyarországi birtokszervezet átalakulása a Zsigmond korban*. In: Kelet és Nyugat között. Történeti tanulmányok Kristó Gyula tiszteletére. Szerk. Koszta László. Szeged, 1995. p. 141–159.
- ÉRSZEGI 1978 = ÉRSZEGI GÉZA: *Középkor*. In: Sárvár monográfiája. Szerk. Horváth Ferenc. Szombathely, 1978. p. 79–239.
- ÉRSZEGI 1982 = ÉRSZEGI GÉZA: *Adatok Szeged középkori történetéhez*. In: Tanulmányok Csongrád megye történetéből, VI. Szerk. Blazovich László. Szeged, 1982. p. 13–51.
- HRG I. = OGRIS, W.: *Dominium*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann. Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1971. p. 755–757.
- = SCHWAB, D.: *Eigen*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann. Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1971. p. 877–879.
- = ERLER, A.: *Grundeigentum*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann. Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1971. p. 882–896.
- = HAGEMANN, H. R.: *Eigentum*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann. Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1971. p. 882–896.
- = KLEIN-BRUCHSCHWAIGER, F.: *Erbleihe*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann. Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1971. p. 967–971.
- HRG II. = OGRIS, W.: *Leihe*. HRG II. 1820–1824.
- HRG III. = SCHERNER, K. O.: *Pacht*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte III. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann unter philologischer Mitarbeit von Tuth Schmidt-Wiegand, Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Redaktion: Dieter Werkmüller. Erich Schmidt Verlag. Berlin, p. 1396–1400.
- = OGRIS, W.: *Precaria*. In: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte III. Hrsg. Adalbert Erler und Ekkerhard Kaufmann unter philologischer Mitarbeit von Tuth Schmidt-Wiegand, Mitbegründet von Wolfgang Stammer. Redaktion: Dieter Werkmüller. Erich Schmidt Verlag. Berlin, 1984. 1990. p. 1885–1886.
- HRG V. = SPIEB, K. H.: *Teilpacht*. HRG V. p. 141–143. Coing I. p. 301–377.
- IVÁNYOSI-SZABÓ KÉZIRAT = IVÁNYOSI-SZABÓ TIBOR: *Kecskemét története 1541-ig*. Kézirat.

- KARÁCSONYI 1896 = KARÁCSONYI JÁNOS: *Békésvármegye története I–II.* Gyula, 1896.
- KARÁCSONYI 1924 = KARÁCSONYI JÁNOS: *Szent Ferencz rendjének története Magyarországon 1711-ig.* II. Bp., 1924.
- KÁLDY-NAGY 2000 = KÁLDY-NAGY GYULA: *A csanádi szandzsák 1567. és 1579. évi összeírása.* Szeged, 2000. (Dél-alföldi évszázadok, 15.)
- KOVÁCS I. 1984 = KOVÁCS ISTVÁN: *A török hódoltság kora.* In Hódmezővásárhely története I. A legrégibb időktől a polgári forradalomig I. Főszerk. Nagy István. Szerk. Szigeti János. Hódmezővásárhely, 1984. p. 319–345.
- KTM LEX. 1996 = *A Körös–Tisza–Maros-köz települései a középkorban.* Szerk. Blazovich László. Szeged, 1996. (Dél-alföldi évszázadok, 9.)
- KUBINYI 2000 = KUBINYI ANDRÁS: *Városfejlődés és vásárhálózat a középkori Alföldön és az Alföld szélén.* Szeged, 2000. (Dél-alföldi évszázadok, 14.)
- MAKSAY 1940 = MAKSAY FERENC: *A középkori Szatmár megye.* Bp., 1940.
- MÁRKI 1892 = MÁRKI SÁNDOR: *Aradvármegye és Arad szabad királyi város története I. rész.* A legrégibb időktől a török hódoltságig. Arad, 1892. (Aradvármegye és Arad szabad királyi város monographiája, II/I. Szerk. Jancsó Benedek)
- MON. VAT. = Vatikáni magyar okirattár. Monumenta Vaticana historiam regni Hungariae illustrantia. Series I. Tom. I. Bp., 1885.
- MTT = Magyar Történelmi Tár.
- RUSZOLY 1996 = RUSZOLY JÓZSEF: *Európa jogtörténete.* Bp., 1996.
- SCHERER 1938 = SCHERER FERENC: *Gyula város története I–II.* Gyula, 1938.
- SZAKÁLY 1993 = SZAKÁLY FERENC: *Török kor.* In. Makó története a kezdetektől 1849-ig. Szerk. Blazovich László. Makó, 1993. (Makó monográfiája, 4.) p. 199–285.
- SZEREMLEI 1900–1913 = SZEREMLEI SÁMUEL: *Hódmezővásárhely története. I–V.* Hódmezővásárhely, 1900–1913.
- TRINGLI 2001 = TRINGLI ISTVÁN: *Pest megye a késő középkorban.* In: Pest megye történeti monográfiája I/2. Szerk. Zsoldos Attila. Bp., 2001. p. 75–194.
- VASS 1982 = VASS ELŐD: *Cegléd az Árpád-kortól a török kor végéig.* In: Cegléd története. Szerk. Ikvai Nándor. Szentendre, 1982. p. 83–120.
- ZENTA monográfiája 2000 = Zenta monográfiája I. Szerk. Szloboda János. Zenta, 2000.
- ZICHY = A zichi és vászonkeői gróf Zichy-család idősb ágának okmánytára. Codex diplomaticus domus senioris comitum Zichy de Zich et Vászonkeő. I–XII. Szerk. Nagy Imre, Nagy Iván, Véghely Dezső, Kammerer Ernő, Lukcsics Pál. Bp., 1871–1931.

LÁSZLÓ BLAZOVICH

TOWNS OF THE LOWLANDS IN THE 14–16 CENTURY

(Summary)

All things considered, we got to the conclusion that the laws in Buda containing all the elements of the European laws used in towns was the basis of the so called treasurer law. It was efficient not only in towns under the treasurer's authority, but a lot of its elements have penetrated into other towns besides the treasurer ones. There are traces in market towns, as well.

As a result- although we are mentioning the differences from the common law- a similar view of law and way of thinking connected the Hungarian towns and their inhabitants. While the community owned the obtained liberties in real towns, in manorial towns the law existed connected to the landlord, although the power of common law limited him in his deeds, as well.

Besides the evident differences considering law in the real and manorial towns we tried to determine the difference between the legal situation of villages and market towns. We can see this fulfilled mostly in the political independence and autonomy of market towns and in the fact that the citizens of the market towns didn't communicate with their landlords or their local substitutes directly but by their representatives.

We tried to describe some categories (*civitas-oppidum*, *oppidum*, *possessio-oppidum*) by presenting the legal situation of some towns chosen from hundreds of towns and market towns for the sake of orientation, on the basis of our previous research.

BLUTMAN LÁSZLÓ

A nemzetközi jog a magyar bírósági joggyakorlatban

Az Európai Közösségek joga, a nemzetközi jog és a belső jog viszonya elsősorban alkotmányossági, és elméleti nemzetközi jogi kérdés. Ez a kérdéskör Magyarország nemzetközi jogi integrálódásával egyre több elméleti problémát vet fel. A jelen cikk tárgya ugyanakkor nem ez, hanem a bírói jogalkalmazás, amely az alkotmányossági és elméleti nemzetközi jogi kérdések szintjénél lejjebb helyezkedik el. Ennek következtében itt nem térhetek ki például a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára. Szintén nem fogok kitérni a monizmus–dualizmus problémájára, és mellőznöm kell az Európa-jog közvetlen alkalmazhatóságának kérdéskörét. Ezek helyett elsősorban a magyar jogalkalmazást szeretném röviden áttekinteni – perspektívájában is –, a problémafelvetés szintjén.

Előzetes kérdésként felmerül, hogy az Európai Közösségek jogát leírhatjuk-e ugyanazokkal a paraméterekkel, mint a nemzetközi jogot, indokolt-e a két jogterület szétválasztása.¹ E témán belül a nemzetközi jog és a közösségi jog elkülönítése mindenképpen indokolt, hiszen egymástól viszonylag jól elkülöníthető rendszerekről van szó, és a bírói jogalkalmazásban az érvényesülés módja is eltérők lesznek. Előbb az általános nemzetközi joggal foglalkozom, utána röviden kitekintek az Európai Közösségek jogával kapcsolatban felmerülő ezirányú problémákra.

A nemzetközi jagon belül tenni kell bizonyos megkülönböztetéseket ahhoz, hogy megfelelően lehessen elemezni a bírói joggyakorlatban való érvényesülését. A nemzetközi jog két alapvető formában nyilvánul meg: egyrészt, mint nemzetközi szerződéses jog, másrészt, mint nemzetközi szokásjog. Ezen különbséget a jelenleg hatályos magyar alkotmány is elismeri, amikor különbséget tesz a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai és a (vállalt) nemzetközi jogi kötelezettségek között.² További szempont a nemzetközi bíróságok joggyakorlata, hiszen ezek ítéletében a sokszor általános nemzetközi jogi szabályok konkrét formában nyilvánulnak meg, az elvileg lehetséges értelmezési alternatívák leszűkülnek, ami a nemzetközi jog érvényesülését, alkalmazását döntően érinti. Nem szabad ugyanakkor eltekinteni attól a tényről, hogy nemzetközi jogot

¹ Az Európai Uniót létrehozó, módosított 1992-es maastrichti szerződés alapján az Unió első pillérét alkotják az Európai Közösségek, míg a második pillért a kül- és biztonságpolitikai, a harmadik pillért a rendőrségi és igazságügyi együttműködés képezi. Az Európai Közösségek jogrendje és a másik két pillérhez tartozó nemzetközi jogi normák között jelentős eltérés van jogi jellegük és érvényesülésük tekintetében. A második és harmadik pillér alapjaiban kormányközi együttműködést jelent, és a hagyományos nemzetközi joghoz áll közel. Ennek megfelelően nem általában az Európai Unió, hanem csak az Európai Közösségek jogát vizsgálom külön.

² Alkotmány 7. § (1) bek.

külföldi, nemzeti bíróságok is alkalmaznak, amelyek állami szervként egy állam sajátos álláspontját jelenítik meg valamely nemzetközi jogi norma tartalmával kapcsolatban.

Ezekre tekintettel, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően, a nemzetközi jog nemzeti bíróságok előtti alkalmazásánál az áttekintésnek négy alkérdésre kell kiterjeszkednie:

1. a nemzetközi szokásjog miként érvényesül a bírói jogalkalmazásban;
2. a nemzetközi szerződések hogyan érvényesülnek a bírói jogalkalmazásban;
3. a nemzetközi bírósági ítéletek miként hatnak a bírói jogalkalmazásra;
4. a nemzetközi jogot értelmező, más nemzeti bíróságok joggyakorlata hatással bír-e a hazai bíróságok gyakorlatára.

A nemzetközi szokásjog

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szükségképpen külön kezeli a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait (tulajdonképpen a nemzetközi szokásjogot), elválasztja azokat az egyéb vállalt nemzetközi kötelezettségektől. E megkülönböztetés szükséges, ugyanis a nemzetközi szokásjog esetében, ahol az államok akarata nem kifejezetten, nem írásban jelenik meg, általában univerzális érvényű normákról van szó, melyek tartalma sokszor bizonytalan. E normákat, ennek következtében nem lehet hagyományos módon belső jogszabállyá transzformálni és kihirdetni, mint a nemzetközi szerződéseket, ami a mai magyar dualista gyakorlat. (A dualizmus szerint a nemzetközi jog és belső jog két különálló jogrendszer, és a belső jogban csak akkor érvényesülhetnek a nemzetközi jogi normák, ha azt a jogalkotó egy további aktussal transzformálja, azaz belső jogforrásként kihirdeti.)³

Éppen a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai jelentik azon pontot, ahol a dualista rendszer törést szenved, hiszen nem írásos normát nem lehet transzformálni hagyományos módon. Az Alkotmánybíróság oly módon kívánja áthidalni a dualizmusból eredő problémákat, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait külön, egyedi transzformáció nélkül (az Alkotmány által megejtett általános transzformációval) tekinti a belső jog részének.⁴

A belső bírói jogalkalmazásban nemzetközi szokásjogot alkalmazni, különösen döntést erre alapítani, kétségtelenül merész szellemi vállalkozás. Annak meghatározatlansága miatt, sokszor igen bizonytalan, hogy létezik-e egyáltalán szokásjogi norma valamely kérdésben, illetve, ha létezik is, mi annak a tartalma, alkalmazásának feltétele. A nemzetközi jogban kialakultak azon módszerek, melyek segítenek megállapítani szokásjogi norma létét és annak tartalmát. E módszerek a belső bírói joggyakorlatban érhetően kevésbé ismertek.

Ennek ellenére, sok esetben rákényszerülhet a nemzeti bíróság, hogy szokásjogi normát alkalmazzon, vagy legalábbis foglalkozzon vele. Nyilvánvalóan ennek előfeltétele, hogy valamely fél felhívjon ilyen normát. Ennek valószínűsége jóval nagyobb ma már, ugyanis a nemzetközi jog egyre több olyan, magánfeleket is érintő jogviszonyt

³ A monizmus viszont a két normarendszert az egységes jogrendszer részeinek tekinti, így a nemzetközi jog norma belső jogi alkalmazásához nem kell további jogalkotói aktus, transzformálás. A kérdésről ld. bővebben BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest 1987., különösen 15–103. p.

⁴ Ld. 53/1993 (X. 13.) AB hat. III. a. pont, 2/1994. (I. 14.) AB hat. II.B.1.2 pont.

szabályoz, amely tárgya belső bírósági eljárásnak (nemzetközi környezetvédelmi jog, menekültek, emberi jogok stb.)

Az Egyesült Államok bíróságai 1789-től kezdve, hozzávetőleg mindösszesen kb. 50 alkalommal alkalmaztak nemzetközi szokásjogot, ami nem nagy szám. Azonban ezek között vannak olyan ügyek, amelyek az amerikai egyetemeken az alkotmányjogi és a nemzetközi jogi tananyag megkerülhetetlen részei. Ilyen mindenekelőtt a *The Paquete Habana* ügy⁵ melyben a Legfelsőbb Bíróság a belső bírói joggyakorlat számára iránymutatást adott azon módszerekről, mellyel a szokásjogi norma léte és tartalma megállapítható. Ugyancsak nevezetes és sokat idézett, egy sokkal frissebb ügy, a *Filartiga v. Pena-Irala*,⁶ ahol a külföldi által, külföldön, külföldi ellen elkövetett, kínzásnak minősülő cselekménnyel kapcsolatban kezdeményezett kártérítési ügyben az amerikai bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a nemzetközi jog tiltja-e a kínzást, mivel csak ekkor van az amerikai bíróságoknak joghatósága eljárni. A bíróság végül megállapította, hogy nemzetközi szerződés nincs hatályban az Egyesült Államokra nézve e vonatkozásban, de a nemzetközi szokásjog tiltja a kínzást, így van jogosultság az ügyben való eljárásra.

A Japán Legfelsőbb Bíróság a *Sougil Young* ügyben (1976. január 16.) részletesen áttekintette, vajon kialakult-e egységes szokásjog a politikai bűncselekményt elkövetett személyeknél a visszatoloncolás (non-refoulement) tilalmát illetően. A Dél-afrikai Köztársaságban az *S. v. Petane* ügyben⁷ az volt a kérdés, hogy egy terrorizmussal gyanúsított személynek biztosítható-e a hadifogoly jogállás a nemzetközi szokásjog alapján. Ausztráliában *obiter dicta* történt a nemzetközi szokásjog szemrevételezése a nevezetes és irányadó *Teoh* ügyben,⁸ külföldi állampolgár kiutasításával kapcsolatban. Nagy-Britanniában irányadó esetek pl. *Chow Hung Ching* ügy,⁹ de különösen a *Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria* ügy,¹⁰ ez utóbbi Lord Denning mély és részletes okfejtésével.

A magyar bírói gyakorlatban a nemzetközi szokásjog nem játszik szerepet. Nincs tudomásom olyan ítéletről, amely nemzetközi szokásjogra hivatkozna vagy az ítélet arra épülne, akár a hivatkozás szintjén.

A nemzetközi szerződések

A nemzetközi szerződéseknek a magyar bírósági joggyakorlatban való érvényesülését illetően annyi megkorlátozást mindenképpen kell tennünk, hogy a magyar dualista rendszer esetében csak a transzformált szerződés érvényesülését vizsgálhatjuk. Egyes államokban úgy alakult a belső jog, hogy dualista gyakorlat van ugyan, de a nemzetközi szerződést nem feltétlenül transzformálják, hanem az abban foglalt rendelkezések érvényesülését közvetve biztosítják a belső jogszabályokban.¹¹ Magyarországon a dualista-transzformációs rendszer miatt azt kell megvizsgálni, hogy a nemzetközi szerződések kihirdetett formájukban milyen szerepet játszanak a bírósági joggyakorlatban.

⁵ 175 US 677. (1900).

⁶ 630 F.2d 876. (2d Cir.,1980).

⁷ 1988 (3) South African Law Reports 51.

⁸ *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Teoh* (1995) 128 ALR 353.

⁹ *Chow Hung Ching and Another v The King* (1948) 77 CLR 449.

¹⁰ [1977] QB 529.

¹¹ Pl. Nagy-Britannia.

A Magyarország által elfogadott nemzetközi szerződések a transzformáció után a magyar jogrendszerben mint törvény vagy rendelet jelenik meg. A transzformált nemzetközi szerződés azonban sok tekintetben különbözik a nem nemzetközi normát tartalmazó eredetű törvényektől vagy rendeletektől.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdés alapján az államnak biztosítania kell a belső jog és a nemzetközi jog összhangját. Így egy belső jogi norma és egy (transzformált) nemzetközi jogi norma esetleges ellentéte alkotmányos problémát jelent akkor is, ha ugyanazon szintjén helyezkednek el a jogforrási hierarchiában.

Másrészről a nemzetközi szerződés a két- vagy többoldalú nemzetközi jogalkotás terméke, melyben maguk az államok vállalnak kötelezettségeket. A nemzetközi szerződések szövege ezt a tényt tükrözi, és így a nemzetközi norma valamint a belső jogi norma szövege jellegében, dogmatikailag lényegesen különbözik egymástól. Ez problémát nem okoz, ha a nemzetközi szerződés olyan magánjogi jellegű jogviszonyt rendez, melyben magánfelek nem játszanak szerepet. A magánjogi viszonyokat vagy általában magánfeleket érintő jogviszonyokat szabályozó nemzetközi szerződésnél már kétséggé válhat: egy, a belső jogba transzformált nemzetközi jogi norma továbbra is csak az államot kötelezi vagy esetleg a magánfeleket is. E bizonytalanság áll fenn például az emberi jogi egyezményeknél is.

A magyar jogrendszerben a transzformált nemzetközi jogi normákat magánfelek közvetlenül felhívhatják, és a jogalkalmazó szervek közvetlenül alkalmazhatják. A kérdés azonban az, hogy a transzformált nemzetközi jogi normák alkalmasak-e arra, hogy magánfél magánféllel szemben igényt alapozzon rá.

Láthatóan több olyan nemzetközi egyezmény van, amely alkalmas erre a szerepre (pl. a váltójogi egyezmény, a gyermek jogairól szóló egyezmény).

A legtöbb esetben – így az átfogó emberi jogi egyezményeknél – azonban a bíróság a kérdés megválaszolását megkerüli. Ezt az teszi lehetővé, hogy egy, nemzetközi szerződésben biztosított emberi jog, illetve annak vonatkozásai megjelenhetnek és meg is jelennek párhuzamosan belső jogszabályokban is. Ekkor a kihirdetett nemzetközi norma nem játszik elsődleges szerepet a döntésben és az indokolásban.

Az egyik legfontosabb és szemléletes ügy ebben a tekintetben Pfv. 20.838/1997. számú döntése a Legfelsőbb Bíróságnak.¹² Az alperes, egy reklámújság kiadója megtagadta egy hirdetés közzétételét. A felperes felhívta a véleménynyilvánítás szabadságát az Alkotmány 61 §-a, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkelye alapján. A Legfelsőbb Bíróság azonban az ügyet a Ptk. 75. §-a keretében vizsgálta, mely a személyiségi jogok védelmén keresztül közvetetten védi a véleménynyilvánításhoz való jogot is. A bíróság nem volt hajlandó döntését a fenti egyezményre, mint transzformált nemzetközi jogi normára alapítani, és nyitva hagyta a kérdést: van-e magánfelek közötti hatása e nemzetközi egyezménynek.

Természetesen a nemzetközi egyezményekre több hivatkozást lehet látni a bírói gyakorlatban. Ezek felhívása azonban elsősorban elvi szinten vagy háttérként jelenik meg a döntések indokolásában, nem pedig e döntések jogi alapjaként.¹³

A kilencvenes éveket megelőzően elhanyagolható volt a nemzetközi egyezményekre hivatkozás a bíróságok joggyakorlatában, ugyanis az ország nemzetközi kapcsolataiban

¹² BH 1999. évi 356. eset.

¹³ Ld. pl. Legfelsőbb Bíróság Bf. V. 1115/1997. vagy Kpkf. III. 25.796/1994., Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság I.Bf.639/1997.

a jog kevésbé töltött be kiemelt helyet. A gazdasági-politikai nemzetközi integrálódásban a jog nem játszott jelentős szerepet, így a jogi integrációs tevékenység is fejletlen maradt. A kilencvenes évektől ez változóban van, hiszen az európai integráció vívőereje a jog.

További változás, hogy az utóbbi években Magyarország számtalan nemzetközi szerződéshez csatlakozott, s ezek között rengeteg olyan tárgyú egyezmény van, amelyek a mindennapi jogviszonyokra hatást gyakorolnak. E körbe tartozik például a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezmény, amely különböző családjogi ügyekben szinte naponta felmerül. Hasonlóan fontos lehet a napi gyakorlat számára az Európai Emberi Jogi Egyezmény.¹⁴ Ennek szabályozási tárgyköre kiterjed olyan gyakori kérdésekre, mint az előzetes letartóztatás, a kisajátítás, a levéltitok tiszteletbentartása, a gyermekek elhelyezésének ügye stb. Az utóbbi években tehát nemcsak számában nőtt a nemzetközi kötelezettségeinknek a köre, de azok tárgykörét illetően is, a mindennapi joggyakorlat szempontjából, változás következett be.

Mindezek ellenére, általában véve és néhány kivételtől eltekintve, a bírói jogalkalmazás a nemzetközi szerződések belső alkalmazását, annak gyakoriságát tekintve, észrevételem szerint jelentősen és általában véve nem változott. Természetesen ismeretlen a nem publikált ítéleteknél a látencia nagysága, ami az alkalmazott nemzetközi szerződéseket illeti, így a megállapítást alapvetően a publikált ítéletek viszonylag vékony szeletére vonatkoztatom.

Vannak egyedi kivételek, amikor magyar bíróság nemzetközi szerződéseket következetesebben vagy hangsúlyozottabban alkalmaz.

Példaként említem azt a különleges körülményt, amikor egy egész jogterület alapvető szabályait nemzetközi egyezmény szabályozza, nevezetesen a váltójogot. A váltójogban Magyarországon az 1930-as genfi váltójogi egyezmény adja a szabályozás alapját. Az 1965. évi 1. tvr.-rel kihirdetett egyezményt alkalmazzuk, így a bírói jogalkalmazás is e jogterületen közvetetten mindannyiszor erre a nemzetközi dokumentumra hivatkozik.

További kivétel az előbb említett egyezmény a gyermekek jogairól, valamint az ún. „skinhead ügyben” született ítélet (BH 1994. évi 299.), amelyben, korábban példátlan módon, a bíróság igyekezett a Btk. 155–156. §-a nemzetközi vonatkozásait is feltárni. A népirtás és a nemzeti, népi, faji, vallási csoport elleni izgatás tényállásával kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy ezek hazai alkalmazására még nem alakult ki joggyakorlat, ezért nem szükségtelen megnézni a külföldi joggyakorlatot. Ennek alapjául szolgált az 1948. évi genfi egyezmény a genocídium tilalmáról, továbbá az 1976. évi 27. tvr.-rel kihirdetett apartheid ellenes egyezmény, illetve az ehhez kapcsolódó ENSZ gyakorlat. Ez azt mutatja, hogy a legfelsőbb bírói fórumon van hajlandóság a nemzetközi szerződések, gyakorlat figyelembevételére. Maga a bíróság azonban maga is hangsúlyozta, hogy ez kivétel, tekintettel a hazai joggyakorlat hiányára.

A gyér gyakorlat miatt nehéz tendenciákat meghatározni. Akad olyan bírósági határozat, amelyben magyar jogszabály értelmezése során a Legfelsőbb Bíróság nem vett figyelembe olyan nemzetközi gyakorlatot, amelyet az egyik fél hívott fel az eljárásban.¹⁵ Itt a postai törvény postai alapszolgáltatásokról szóló fogalmát kellett értelmezni. (Eljárás indult egy olyan cég ellen, amely postai szolgáltatások körébe tartozó tevékenységet folytatott, miközben a postáról szóló törvény szerint ilyen tevékenységet csak a

¹⁴ Róma, 1950, kihirdetve a módosított 1993. évi XXXI. törvénnyel.

¹⁵ BH 1996. évi 125. eset.

Magyar Posta folytathat.) A perben hivatkoztak az Európa Közösségek jogára, az Európai Bíróság határozataira a fogalom értelmezésével kapcsolatosan. A Legfelsőbb Bíróság döntésénél ez az érvelés láthatóan nem játszott szerepet.

Vajon mi az oka annak, hogy a bírói jogalkalmazásban, a publikált ítéleteknél viszonylag ritkán fordulnak elő a nemzetközi egyezmények?

E ponton csak feltételezésekre lehet hagyatkozni, és a lehetséges okokat körvonalazni.

Kézenfekvő okként azt említeném meg, hogy a bíróságok elé kerülő ügyek tárgya az ügyek számához képest kevés esetben esik egybe a nemzetközi szerződésekben szabályozott jogviszonnyal. Ez csökkenti a nemzetközi egyezmények alkalmazhatóságát, kivéve a mindennapi jogviszonyokat szabályozó, magánfeleket is közvetlenül érintő egyezményeket.

Az okok között szerepelhet, hogy a felek nincsenek felkészülve a nemzetközi egyezmények eljárásban történő felhívására, és így a bíróság sem kerül olyan kényszerbe, hogy állástfoglaljon a nemzetközi jogi eredetű norma alkalmazhatóságával kapcsolatban, illetve értelmezze azt. Ugyanakkor a bíróságok számára a nemzetközi jog gyakran idegen jogterületet jelent, sajátos, a belső jogétól nagyban eltérő dogmatikai háttérrel.

További ok lehet, hogy nem válik átütővé, nem kerül be az ítéletek indoklásába a nemzetközi egyezményekre hivatkozás. Ez természetesen akkor lehetséges, ha a bíróság az ítéletét nem nemzetközi szerződésre alapítja, illetve a fél érveiben a felhívott nemzetközi eredetű jogi norma nem hangsúlyos. A bíróságok láthatóan vonakodnak a transzformált nemzetközi jogi normához nyúlni, amennyiben valamely belső eredetű jogszabály alkalmazása is lehetséges valamilyen módon.

A nemzetközi szerződések belső, bírói értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban indokolt a nemzetközi szerződések két csoportjának elkülönítése.

Vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek nem tipikus tárgyai a nemzetközi bírói vagy egyéb szervek, szervezetek jogalkalmazásának. Ezek rendelkezéseiket az egyes államok külön-külön, elsősorban belső jogrendszerükben, joggyakorlatukban alkalmazzák. A nemzetközi szerződések többsége nem tárgya a nemzetközi jogalkalmazásnak olyan értelemben, hogy nemzetközi szervek rendelkezéseiket nem alkalmazzák (mert erre nincs joghatóságuk) vagy nem alkalmazzák (mert erre még nem volt lehetőségük). Ilyen pl. az imént említett genfi váltójogi egyezmény, melyet az egyes államok bíróságai saját maguk, saját belátásuk szerint értelmeznek, de nincs nemzetközi bíróság mely értelmezné, alkalmazná. Ekkor nagy valószínűséggel a különböző államok bírói gyakorlatában egyes azonos rendelkezések tekintetében különböző értelmezések alakulnak ki.

Vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek viszont a nemzetközi jogalkalmazás tárgyai, és azokat nemzetközi szervezetek működésük során, nemzetközi konfliktusmegoldó szervek (nemzetközi bíróságok, bizottságok) nemzetközi jogvitát eldöntve alkalmazzák. Ez az elkülönítés azért indokolt, mert az utóbbi esetben a szerződés szövegére ráépül egy sajátos értelmezés, kialakul egy jellemző fogalmi rendszer, dogmatika, és kapcsolódó, alkalmazott jogelvek hálózata.

A nemzetközi jogalkalmazás tárgyát nem képező szerződést alkalmazni kívánó belső bíróság a kihirdetett jogszabály pusztá szövegével kerül szembe. A bíró ezen jogszabály szövegét veszi, értelmezi és alkalmazza. A bíró a szövegből adódó értelmezési lehetősé-

gek közül saját belátása szerint választ, figyelemmel az értelmezés természetes és jogi kötöttségeire (pl. grammatikai és logikai szabályok, valamely belső jogi elv hatása stb.)

A másik esetben azonban a szerződés szövege mögött már egy többé-kevésbé kiépült dogmatikai réteg és sajátos értelmezés van, melyet a nemzetközi jogalkalmazás alakított ki. Kézenfekvő példa e tekintetben az imént már hivatkozott Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az ebben előforduló jogokat, annak tartalmát, az egyezmény végrehajtását elősegítő strasbourgi szervek (Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága¹⁶) igen részletesen elemezték és értelmezték az eléjük kerülő esetek eldöntése során. Igen kiterjedt esetjogról van szó, a Bizottság elé, fennállása alatt hozzávetőleg negyvenezer ügy került. Ezen esetjogban felépült egy kiterjedt dogmatika az egyezmény igen szikár szövegére, sajátos fogalmi meghatározásokkal, fogalomrendszerrel, elemzési szempontokkal, kapcsolódó jogelvek hálózatával.

A nemzetközi jogalkalmazás tárgyát képező szerződést alkalmazni kívánó belső bíróság előtt alapvető kérdésként merül fel, hogy köteles-e figyelembe venni a nemzetközi jogalkalmazás során kialakuló dogmatikát, a nemzetközi szerződés szövegét alkalmazó és értelmező nemzetközi esetjogot, vagy ettől függetlenítheti magát.

Ez a kérdés átvezet a következő témához, amely a nemzetközi bírósági döntések belső jogi joghatásáról szól.

A nemzetközi bíróságok ítéletei

A téma szempontjából a nemzetközi jogalkalmazásnak két részét látom megkülönböztethetőnek. Egyrészt nemzetközi jogi normát alkalmazhatnak nemzetközi szervezetek és szervek működésük során, másrészt a nemzetközi jog alkalmazása akkor is bekövetkezik, amikor egy nemzetközi (tipikusan államok közötti) vitát kell megoldani valamely nemzetközi konfliktusmegoldó szervnek. A nemzetközi konfliktusmegoldó szervezeteknek két nagy csoportja van: a nemzetközi bíróságok, amelyek szigorúan rögzített formális eljárásban a felekre kötelező döntést hoznak, illetve az egyéb konfliktusmegoldó szervek (jellemzően „bizottság” elnevezéssel), informálisabb eljárást követnek, és döntésük önmagában nem kötelező az eljárásban résztvevő felekre nézve. Bírói fórum viszonylag kevés van a mai nemzetközi jogban, míg a bizottságok száma egyre nagyobb, és olyan szerződésekhez is kapcsolódnak állandó jelleggel, mely egyezmények a magánfelek jogviszonyait is érintő rendelkezéseket tartalmaznak, illetve előttük magánfelek is felléphetnek. E szervek már tekintélyes esetjogot építettek fel az általuk értelmezett egyezménysszövegekre.

A nemzetközi bíróságok ítéletének a hazai bíróságokra gyakorolt hatása azért kérdéses, mert a nemzetközi bírói fórumok alapokmányai általában kikötik hogy az adott bíróság döntései csak a vitában álló felekre kötelezőek. Ugyanakkor felmerülhet, hogy milyen hatása van ezen nemzetközi fórumok ítéletének mindazokra a nemzeti bírói fórumokra, amelyek részesei annak a nemzetközi egyezménynek, amelynek alapján a nemzetközi fórum határozatot hozott. Annak ellenére, hogy valamennyi részes állam értelemszerűen nem érintett egy-egy ügyben, vajon a nemzeti bíróságokra van-e hatása ezen ítéleteknek? Kötelező-e számukra figyelembe venni a nemzetközi bíróságon született ítéleteket?

¹⁶ Egységes bíróság állt fel 1998. november 1. napjával.

Az államok (így Magyarország is) kötelezettséget vállalnak arra, hogy a ratifikált nemzetközi egyezmények rendelkezéseit betartják. A hazai bíróságok, pedig kötelesek ezen nemzetközi szerződéseket alkalmazni, amennyiben azok a magyar jogrendszer részévé válnak. E vonatkozásban a leglényegesebb kérdés úgy formulázható, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeit pusztán az elfogadott nemzetközi szerződések alkotják-e, avagy az említett szerződések, de mindazzal a nemzetközi bírósági értelmezéssel, amely az egyezményszövegre ráépült. Másként fogalmazva: a vállalt kötelezettség tartalma csak a szerződések leírt szövege, vagy azok nemzetközi bírói fórum által értelmezett szövege.

Kézenfekvő példaként említem az Emberi Jogok Európai Egyezményét.¹⁷ Ezt az 1993. évi XXXI. tv.-vel hirdettük ki, és transzformált jogként a bírói gyakorlatnak alkalmaznia kell. Az a kérdés, hogy a magyar bíróság köteles-e a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteit is figyelembe venni, vagy sem. A válasz nem egyértelmű, ugyanis maga az egyezmény ilyen kötelezettséget nem tartalmaz. Az egyezmény 46. cikke¹⁸ szerint a bíróság ítélete az ügyben érintett felekre nézve és csak az adott ügyre nézve kötelező. A Bíróság mindig egyedi esetet bírál el, és erre mondja ki, fennállt a jogsértés vagy sem. Nem kötelezheti arra az államot, hogy jogszabályát változtassa meg, vagy az Egyezménnyel ellentétes gyakorlatát küszöbölje ki. Formailag még az érintett államnak is annyi a kötelezettsége számára kedvezőtlen ítélet esetén, hogy az adott ügyben a megesett jogsértést orvosolja.

Annak ellenére, hogy nincs precedensjog, a strasbourgi bíróság esetjoga többé-kevésbé összefüggő, következetes, az esetek egymásra épülnek. Ennek alapján valószínűsíthető, hogy különböző tanácsok eljárása esetén is, a Bíróság azonos kérdést azonos módon dönt el. A gyakorlatban mindenképpen célszerű tehát az államnak a konkrét jogsértés orvoslásán túlmenni, és az egyedi jogsértés alapjául szolgáló jogszabályt illetve gyakorlatot kiküszöbölni (ha van ilyen). Ennek híján ugyanis várhatóan újabb és újabb kedvezőtlen döntésekre számíthat Strasbourgban. Ugyanezen megfontolások érvényesek természetesen az ügyben nem érintett, de az Egyezményben részes, más államokra is.

Nincs tehát szó arról, hogy kötelező a strasbourgi ítéletek belső jogi alkalmazása. Ezek felhívása valamely fél részéről legfeljebb az érvelést gazdagítja és teszi hitelesebbé.¹⁹ Ugyanakkor Magyarország érdeke, hogy a hazai bíróságok tekintetbe vegyék a strasbourgi ítéleteket. Így például, ha egy Spanyolország elleni panaszban ítéletet hozott a Bíróság, úgy arra számíthatunk, hogy azonos jellegű ügyben egy Magyarország elleni panaszban is hasonló ítélet születik. (Akad persze példa ennek az ellenkezőjére is.) Amennyiben a hazai bíróságok nyomon követik és figyelembe veszik a strasbourgi ítéleteket, úgy megelőzhető hasonló ügyekben a Magyarországgal szembeni elmarasztalás. Ennek nincsenek intézményes biztosítékai a magyar bírósági szervezeten belül, tudomásom szerint más államokban sem lehet találkozni formális biztosítékkal. Lehetséges megoldásként kínálkozna, ha a Legfelsőbb Bíróság valamely ügyben *obiter dicta* rögzítené, hogy a magyar bíróságoknak tekintettel kell lennie a strasbourgi ítélkezésre, ha az

¹⁷ Részletesebben ld. BLUTMAN LÁSZLÓ: Az Európai Emberi Jogi Egyezmény a magyar belső jogban. *Európa Fórum* II/1. szám (1992) 92. p.

¹⁸ Az 1998. évi XLII. törvénnyel kihirdetett módosító jegyzőkönyv értelmében.

¹⁹ Ezzel szemben az Európai Közösségek legfőbb bírói szerve az Európai Bíróság már megvetette ítéletei precedens jellegének alapjait, erre később részletesebben utalok.

egyezményben rögzített tárgykörben járnak el, vagy az előttük fekvő ügyben mérlegelik a nemzetközi fórumon született indoklás tartalmát, amennyiben valamely fél ezt felhívja.

A nemzetközi jogot alkalmazó külföldi nemzeti bíróságok ítéletei

A nemzetközi szerződések más nemzeti bíróságok által történő értelmezése, alkalmazása vajon hatással van-e és lehet-e a magyar bíróság jogalkalmazására? Természetesen ezek kötelező erejéről nem beszélhetünk. Ilyen esetekben valamely nemzetközi jogi normának belső jogi értelmezéséről van szó, amelyek államonként jelentősen eltérhetnek ugyanazon normaszöveg tekintetében is, és sajátos, egyoldalú állami értelmezést jelentenek.

Nem kizárható azonban, hogy a magyar bíróságok előtt a felek felhívják más nemzeti bíróságok ítéleteit, hitelesebbé téve érvelésüket. Ehhez szükséges az adott nemzetközi jogi normára vonatkozó sajátos nemzeti joggyakorlatok ismerete, ami jelentős többlet lehet egy-egy ügyben való jogi képviselő során.

A már említett váltójog területén igen kézenfekvő lett volna, ha az ezzel összefüggő perekben a peres felek a genfi váltójogi egyezményben részes más államok bíróságainak gazdag belső joggyakorlatára hivatkoznak, azonban ilyen hivatkozásról nincs tudomásom. Mindez azért lett volna érdekes, mert a magyar bírósági ítélezésben zömében a kilencvenes évek elején épült ki (újra) a váltójog dogmatikája, alakult a genfi váltójogi egyezmény bírói értelmezése, és egyes problematikus, addig be nem járt kérdéseknél, a külföldi joggyakorlatot felhívó érvelés hatékonyságát elvitatni nem lehet.

Kitekintés az Európai Közösségekre

Mennyiben jelenthet más feladatot az európai jognak a magyar bírói fórumokon történő érvényesítése csatlakozás esetén az egyéb nemzetközi jogi normákhoz képest?²⁰

Mára közhellyé vált az Európai Közösségekben, hogy a tagállamok nemzeti bíróságai nem csupán nemzeti bírói fórumok, hanem egyben a Közösségek bíróságai is. Ugyanis ezen fórumok is előtt lehet ellenőrizni, hogy a tagállamok miként szereznek érvényt a közösségi jogszabályoknak. Közvetlenül alkalmazható közösségi normák esetében pedig ezen nemzeti bíróságok előtt, magánfelek kikényszeríthetik a közösségi jogban meghatározott jogokat. A különböző belső bírósági eljárásokban, a Közösségek jogszabályaira hivatkozva vitatkozhatnak majd a felek.

A nemzetközi jog és a közösségi jog hazai bíróságok által történő alkalmazása szempontjából a legfőbb különbségeket a következőkben látom.

a) A közösségi joganyag terjedelme nagyságrendjében hozzávetőleg majdnem akkora, mint a hatályos magyar jogszabályok terjedelme. Természetesen a közösségi normák között lesz olyan, amely sohanem kerül magyar bíróságok elé, vagy tárgyánál fogva, vagy azért, mert közvetlenül nem hatályos és alkalmazható. Ennek ellenére az elvileg a belső jogban is alkalmazandó közösségi joganyag jelentős mennyiségű, és összehason-

²⁰ A normaszinten való különbségekre ld. BODNÁR LÁSZLÓ: A nemzetközi jog – az Európai Közösségek joga – és az államon belüli jog viszonyáról. *Európa Jogi Tájékoztató* 1994/1. 13. p.

líthatatlanul nagyobb terhet ró a jogalkalmazásra, mint a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződések applikálása.

b) A Közösségek joga alapvetően és átfogóan érinti a mindennapi élet jogviszonyait. A belső bíróságokon tehát mindennapos ügyé válhat annak alkalmazása. Így Magyarország csatlakozását követően minden bírósági szinten gyakran alkalmazni kell majd a közösségi jogot. Míg számos nemzetközi szerződés tárgyánál fogva legfeljebb elvileg merülhet fel belső bírósági eljárásokban, hiszen tipikusan nem a magyar belső jogviszonyokat érintő kötelezettségeket tartalmaz, addig a közösségi jog jelentős részben közvetlenül magánfeleket is érint, belső jogviszonyokat keletkeztet vagy módosít. Alkalmazásának kérdése bármikor felmerülhet. Példaként említhető az áruk szabad áramlását biztosító közösségi rendelkezések területe, mely rendelkezések alkalmazása sok esetben büntetőeljárásban vetődött fel, és került előzetes döntés végett a Közösségek legfőbb bírósági szervéhez, az Európai Bírósághoz.

c) Az Európai Közösségeknek komplex jogrendszere van, emögött részletesen kidolgozott dogmatika áll. Kialakult egy sajátos fogalom- és elvrendszer, az Európai Közösségek bíróságai hatalmas esetjogot alakítottak ki. A közösségi jogszabályok adekvát alkalmazásához nem elég a joganyag szövegrétegéből kiindulni, hanem az esetjog, a dogmatikai konstrukciók ismerete is szükséges.

Az Európai Bíróság a következő klasszikus megállapítást tette a *Costa v. ENEL* ügyben.²¹

„A hagyományos nemzetközi szerződésekkel szemben, a [Római] Szerződés saját jogrendszert teremtett, amely hatálybalépésével a tagállamok jogrendszerének szerves részévé válik, és amelyet bíróságaik kötelesek alkalmazni... a tagállamok korlátozták szuverenitásukat, jóllehet korlátozott területeken, és ílymódon egy olyan normarendszert teremtettek, amely kötelezi az egyéneket csakúgy, mint magukat a tagállamokat.”

Az Európai Közösségek jogának alkalmazása összehasonlíthatatlanul nagyobb felkészültséget követel, mint egy egyszerű nemzetközi egyezményé. Ez utóbbiak esetében, csak viszonylag ritkán létezik – az értelmezést és alkalmazást determináló – a szövegre tegre ráépülő dogmatika.

d) Az Európai Közösségek jogát, bizonyos jogszabályait – ellentétben a nemzetközi joggal –, csak monista rendszerben lehet alkalmazni a tagállamok belső jogában, azaz itt a transzformációs megoldás nem működik. Így van ez még azon államok tekintetében is, amelyek egyébként a nemzetközi szerződéseket transzformálják belső jogukba, azaz dualista gyakorlatot követnek. A közvetlen hatály elve, amely az Európai Közösségek jogrendjének egyik legalapvetőbb elve,²² – és e körben – eleve feltételezi és megköveteli a monista gyakorlatot. A római szerződés 249. cikke a rendeleteknél, mint közösségi jogforrásnál *expressis verbis* előírja a közvetlen alkalmazhatóságot, amely ugyancsak eltérést követel a dualista gyakorlattól.

A közösségi jog által kikényszerített részbeni monista gyakorlat olyan jogi problémákat és konstrukciókat vet fel, amelyek ismeretlenek lehetnek a dualista gyakorlatot folytató államok bíróságai számára. Éppen ilyen a közösségi jog közvetlen hatályának és

²¹ *Costa v ENEL* 6/64. (1964) ECR 585.

²² Ld. erről magyar nyelven: *Európai közjog és politika* (szerk. Kende T.) Budapest 1995. 331–346. p.

közvetlen alkalmazhatóságának kérdése.²³ Pl. a nemzeti bíróságnak tudnia kell, hogy a közösségi jog valamely normájának van-e közvetlen érvényesülése vagy sem, és ehhez nyomon kell követnie az Európai Bíróság gyakorlatát abból a célból, hogy meggyőződjön róla, az adott rendelkezéssel kapcsolatban született-e már ítélet vagy sem.

Az említett jellemzőkön túl és részben azokból adódóan az Európai Közösségek tagállamainak bíróságaira sajátos kötelezettségek hárulnak. E kötelezettségek alapvetően az Európai Gazdasági Közösséget alapító 1957-es római egyezmény 10. cikkében²⁴ megfogalmazott elven alapulnak, amely kimondja:

„...a tagállamok megtesznek minden megfelelő, általános vagy egyedi intézkedést abból a célból, hogy biztosítsák a jelen szerződésből vagy a Közösség szerveinek aktusaiból eredő kötelezettségek teljesülését...”.

Ezen általános kötelezettség a közösségi jog sajátosságaiból fakadóan nemcsak a tagállam kormányaira, hanem a tagállamok bíróságaira, mint állami szervekre is lebontható, konkrét kötelezettségeket tartalmaz, nem szólva azon sajátos, konkrét kötelezettségeket tartalmazó rendelkezésekről, amelyek az egyezmény egyéb részeiben fellelhetők. E kötelezettségek az alábbiak szerint körvonalazhatóak.

1. A tagállamok belső bíróságainak közösségi jogra irányuló jogalkalmazását nagyban érinti az előzetes döntés iránti eljárás intézménye (az Európai Gazdasági Közösséget alapító 1957. évi módosított római szerződés 234. cikke), és ez a belső bíróság eljárásában egy újabb adalék, néhány fontos problémával, a belső bíróságok részére előírt kötelezettségekkel. Az előzetes döntés iránti eljárás a közösségi jog egységes alkalmazása, illetve a tagállamok nemzeti bíróságainak tehermentesítése érdekében kialakított sajátos referálási rendszer. A közösségi jog nemzeti bíróságok előtti közvetlen érvényesítése körében lehetőség nyílik – illetve kötelezettség keletkezik – előzetes döntés formájában előzetes jogi véleményt kérni az Európai Bíróságtól az alkalmazandó jogszabály értelmezésére, tartalmára, hatókörére, esetlegesen érvényességére vonatkozóan. A csatlakozást követően ez a lehetőség segítheti a magyar bíróságok munkáját, ugyanakkor ez a felterjesztési jog számtalan problémát fog felvetni, elsősorban a jogerős döntéseket hozó bíróságok számára (pl. a felterjesztés módja, formája, a feltett kérdések megfogalmazása tekintetében).

Nem közösségi nemzetközi jog alkalmazása esetén ilyen eljárás nem létezik. Egyes belső jogokban fellelhető hasonló rendszer, így pl. az Egyesült Államokban (ellenkező irányban): ha a szövetségi bíróságnak valamely tagállam belső jogát kell alkalmaznia, kérdéssel fordulhat a helyi bírósághoz a tagállam belső jogával kapcsolatosan.

2. Az 5. cikkben alapszik a *Marleasing* ügyben,²⁵ az Európai Bíróság által hozott ítéletnek azon rendelkezése, amely kimondja, hogy a tagállamok nemzeti jogát a közösségi joggal összhangban, annak tükrében kell értelmezni és alkalmazni (közösségi hűség elve). Ennek sokrétű hatása van a csatlakozó állam egész jogrendszerét illetően. Egyre kisebb lesz az a jogi terület, amelyet a közösségi jogtól függetlenül alkalmazhat és ér-

²³ A két jelenség megkülönböztetésének problémájára ld. pl. MEDHURST, D.: *EU Law*. Oxford 2001. 32–38. p., CRAIG, P. – DE BURCA, G.: *EU Law*. Oxford 1998. 106–107. p.

²⁴ Az Amszterdami Szerződés módosítása után.

²⁵ *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA* Case C-106/89. (1990) ECR I-4135.

telmezhet a tagállam bírósága. Ugyanakkor csatlakozás esetén azon magyar jogszabályok alkalmazásánál is szükséges lehet a közösségi jogi felkészültség, amelyeknél közvetlenül nem vetődik fel annak alkalmazása.

3. Láthatóan egyre szilárdabb alapon nyugszik azon tétel, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek elkerülni minden olyan döntést, amely ellentétben áll a közösségi szervek, így különösen a Bizottság vagy az Európai Bíróság döntéseivel.²⁶ Az Európai Bíróság döntéseinek precedensjellegét és irányadó mivoltát számos ítélet alapozza meg a 234. cikk értelmében indult előzetes döntési eljárással összefüggésben.²⁷ Ez ugyancsak feltételezi, hogy a nemzeti bíróságok állandó figyelemmel kövessék a luxemburgi bírósági gyakorlatot.

4. Mindez különösen kiemelendő akkor, ha látjuk, hogy a tagállamok bíróságai akkor is kötelesek felhívni a közösségi jogot, amennyiben a vitában álló felek ezt nem teszik meg. A nemzeti bíróságok ezen kötelezettsége *Lang* szerint levezethető a *Peterbroeck, van Campenhout* ügyben hozott ítéletből, amely a következőt mondja:²⁸

„...a nemzeti bíróságok elzárása attól, hogy saját kezdeményezésre felhívjanak közösségi jogszabályokat, nem tűnik ésszerűen igazolhatónak a jogbiztonság és az eljárás megfelelő lefolytatásának elvei tükrében.”

A *Van Schijndel* ügyben ellenben az Európai Bíróság már határozottan kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak akkor is alkalmaznia kell a közösségi jogot, ha azt a felek nem hívják fel az eljárásban.²⁹

Ebben látom a nemzetközi jog és a közösségi jog hazai bíróságok által történő alkalmazása szempontjából a legfőbb különbségeket, illetve e különbségekkel kapcsolatos általános problémák és kérdések legfőbb keresztútjait.

²⁶ Ld. *Delimitis v. Henninger Brau AG* Case C-234/89. (1991) ECR I-935, ld. erről továbbá LANG, J.T.: *The Duties of National Courts under Community Constitutional Law*. 22 (1997) *European Law Review* 3. p.

²⁷ Először *Da Costa en Schaake NV v. Nederlandse Belastingadministratie* Cases 28-30/62. (1963) ECR 31., de különösen *CILFIT Srl. v. Ministry of Health* Case 283/81. (1982) ECR 3415., ld. erről CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EC Law*. Oxford 1997. 406–415. p.

²⁸ 212/92. (1995) ECR I-4500., idézi LANG, 13. p.

²⁹ *Van Schijndel* 430,431/93 (1995) ECR I-4705, idézi LANG 14. p.

LÁSZLÓ BLUTMAN

INTERNATIONAL LAW IN THE COURTS' PRACTICE
IN HUNGARY

(Summary)

Nowadays Hungary's integration into the international and the European legal order and structures is a popular subject in the Hungarian legal literature. One segment of this problem is the application of international legal norms by internal courts.

The paper offers an account of the tendencies one can observe in the Hungarian courts' practice relating to the application of various international legal norms. It assesses four typical situation in which international legal norms or foreign courts' decisions can influence the handling of a case by an internal court.

The first point concerns the international customary law and its possible effect on the internal courts. The second point considers the international conventions showing how they are being applied in courts. The author then addresses the problems of under what circumstances an international court's decision may be relevant for an internal court. The fourth point discusses the possible influence a foreign national court's decision may have on cases in internal courts.

In the context of this subject the paper makes distinction between general international law and the law of the European Communities. The latter lays special duties on the national courts of the Member States. The author also outlines the distinctive characteristics of these duties.

A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása

1. A földhaszonbérlet súlya

A legutóbbi statisztikai adatok szerint hazánkban a termőföld 88 %-a magántulajdonban van. A földtulajdonosok száma 2,2 millió fő, egy földtulajdonosra átlagban 3,65 hektár termőterület, ezen belül 2,14 hektár szántóterület jut.

A magántulajdonosok többsége nem használja földterületét, hanem bérbe adja azt, így a földtulajdon és a földhasználat szerkezete lényegesen eltérő. A földbérlő egyéni gazdálkodók és gazdálkodó szervezetek egy bérbeadótól átlagosan 2,5 hektár területet bérelnek, az összes megművelt földterület – becslések szerint – 60 %-a bérelt föld. 1998-ban a földterület 51 %-át egyéni gazdálkodók, 44 %-át gazdálkodó szervezetek (vállalatok, gazdasági társaságok és szövetkezetek), 5 %-át pedig egyéb földhasználók (önkormányzatok, alapítványi gazdaságok) használták. Az egyéni gazdálkodók használatában lévő földterület aránya 1998-ra 1990-hez képest több mint háromszorosánőtt, az általuk használt földterület több mint fele bérelt terület.¹

Az Európai Unió (EU) tagállamának mezőgazdaságában a földbérlet – főszabályként – csak kiegészíti a saját tulajdonú üzemterületet, egyre inkább a saját tulajdonú földön való gazdálkodás a cél. E tendenciával együtt, a földbérlet aránya az egyes országokban széles körben – 8 % és 71 % között – szóródik, de Belgiumot kivéve (71 %) mindenütt a földalap 50 %-a alatt marad.²

A hazai földbérlet magas aránya (ez 1999-ben országosan 56,9 %, a szántóföldnél pedig 69 % volt) azt jelzi, hogy a földhaszonbérlettel úgy kell számolni, hogy az a hazai termelési szerkezetben hosszú távon is meghatározó lesz.

2. A földhaszonbérlet fogalma

A termőföld bérletét a termőföldről szóló, a többször módosított 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tftv.) laza keretben és akként szabályozza, hogy mögöttes szabályként visszautal Polgári Törvénykönyvnek (a továbbiakban: Ptk.) a bérletre, illetve a haszonbérletre vonatkozó rendelkezéseire.

¹ Forrás: KSH adat.

² TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld.* 99. és köv. p.

Annak a szabálynak a hatályosulására, hogy a speciális szabály lerontja a főszabályt Ptk. 461. § (2) bek. alapján van lehetőség, ez a felhatalmazás megengedi, hogy földhaszonbérletre vonatkozó különleges szabályok akár törvény, akármás, alacsonyabb szintű jogszabály keretében jelenjenek meg. Miután a Tftv. nem határozza meg önállóan a földhaszonbérlet fogalmát, így a Ptk. szabályaira tekintettel azt kell mondanunk, hogy a földhaszonbérlet: meghatározott mezőgazdasági földterület (vagy más hasznat hajtó dolog) időleges használata és hasznai szedése, haszonbér fejében. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy – ugyancsak a Ptk. alapján – a Ptk.-nak a mezőgazdasági földterület haszonbérletére vonatkozó szabályait a termőföldnek nem minősülő más földek haszonbérletére is alkalmazni kell.

A földhaszonbérletet tehát csak a tárgya határolja el a haszonbérlet egyéb eseteitől, ugyanakkor a speciális tárgyra tekintettel a jogviszony tartalmában is számos eltérő vonás figyelhető meg.

3. A földhaszonbérlet, mint kötelmi jogviszony jellemzői

3.1. A földhaszonbérleti szerződést felek írásban kötik meg, de a szerződés létrejöttéhez az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés nem tartozik hozzá, sőt azt szerződéses kikötés esetén sem lehet azt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni.

Ennek az az oka, hogy az ingatlan-nyilvántartást szabályozó törvény, az 1997. évi CXLI. tv. (a továbbiakban: Inytv.) tételesen felsorolja az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat, s a taxációban nem találjuk sem a haszonbérletet, sem a földhaszonbérletet.³

3.2. Megjegyezzük, hogy a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet szerint a földhaszonbérleti jog, mint egy lehetséges használati jogcím – de nem mint kötelmet eredményező bejegyzés – mégis része az ingatlan-nyilvántartásnak, mert a rendelet 5. § g) pontja szerint a földhasználati lap II. része tartalmazza a földhasználati jogcímeket, így közöttük a földhaszonbérletet, a részesművelést, illetve felesbérletet is.

3.3. Noha a jogviszony kötelmi jellegéből az következne, hogy a haszonbérleti szerződés csak a felek között eredményez joghatásokat, azaz a földtulajdonos változás esetén a szerződés a felek között megszűnik, ez azonban nincs így, a „vétél bérletet bont” néven ismert jogelv nem érvényesül.

Ezt támasztja alá a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló, többször módosított 1993. évi II. törvény 14. § (4) bekezdése, amely szerint „ha a szövethaszn-

³ Az Inytv. 16. §-a szerint az ingatlan-nyilvántartásba az ingatlanhoz kapcsolódó következő jogok, illetőleg annak jogosultjai jegyezhetők be: a) tulajdonjog, illetőleg állami tulajdonban álló ingatlan esetében az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet és a vagyonkezelői jog; b) a lakásszövetkezeti tagot megillető állandó használati jog; c) megállapodáson és bírósági határozaton alapuló földhasználati jog; d) haszonélvezeti jog és használati jog; e) telki szolgalmijog; f) állandó jellegű földmérési jelek, földminősítési mintatermek, valamint villamosberendezések elhelyezését biztosító használati jog, továbbá vezetékgjog, vízvezetési és bányaszolgalmi jog, valamint törvény rendelkezésén alapuló közérdekű szolgalmak és használati jogok; g) elő- és visszavásárlási, valamint vételi jog; h) tartási és életjáradéki jog; i) jelzálogjog (önálló zálogjog); j) végrehajtási jog.

nálati jogával terhelt földön haszonbérlet áll fenn a kijelöléskor, illetőleg a föld kiadásakor, a haszonbérbe-adói jog a föld tulajdonosát illeti meg.”

Ennek megfelelő ítéletet hozott a Legfelsőbb Bíróság is akkor, amikor eseti döntésében megállapította, hogy sem a kárpótlási törvény, sem a szövetkezeti törvény nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a szövetkezet által a részarány-tulajdonosok javára, illetve a kárpótlásra jogosultak javára elkülönített földeken fennálló korábban kötött mezőgazdasági haszonbérleti szerződések a kárpótlási árveréssel, illetve a részaránycserre jogcímen történő földkiadással megszűnjenek.⁴

Eszerint – a szövetkezet tulajdonából a részarány-földtulajdon kijelölése, illetve kiadása útján kikerült és a szövetkezet földhasználati jogával terhelt földön a kijelöléskor, illetve kiadásakor fennálló haszonbérlet nem szűnik meg, a haszonbérbe adói jog a föld tulajdonosát (a részarány-tulajdonost vagy a kárpótlás útján tulajdonjogot szerzőt) illeti meg. Ez abból következik, hogy miután a haszonbérleti szerződésre, illetve annak megszűnésére vonatkozó szabályok nem rendelkeznek a fennálló haszonbérletről, a jogvita elbírálására a Ptk. szabályait kell alkalmazni. A Ptk. 461. §-ának (1) bekezdése szerint a haszonbérletre – ha a törvény másként nem rendelkezik – a dologbérlet szabályait kell megfelelően alkalmazni. A dologbérlet szabályaiból [Ptk. 432. §-ának (3) bekezdése] az következik, hogy a bérbeadó személyében bekövetkezett változás a bérleti szerződést nem szünteti meg.⁵

3.4. A bérlo pozíciójának – a használat fennmaradása céljából megfogalmazott – védelme úgy is hatályosul, hogy haszonbérlet törvényes elővásárlási jog illeti meg.⁶

Igaz ugyan, hogy a haszonbérletnek ezt a pozícióját erőteljesen lerontotta a 2001. évi CXVII. törvény, amely az elővásárlásra jogosultak sorrendjében a haszonbérlet hetedik helyre rangsorolja.

3.5. A szerződés nyújtotta kötelmi jogcím alapján a haszonbérlet használati, illetve birtoklási jog illeti meg, ez alapján gyakorolja a haszonbérlet tárgya felett a tényleges hatalmat. A birtokvédelem tehát harmadik személyekkel szemben feltétlenül, a haszonbérbeadó ellenében pedig akkor illeti meg, ha a haszonbérleti szerződés lényeges feltételeinek, így különösen a haszonbér megfizetése iránti kötelezettségének eleget tett.

3.6. A kötelemből következik, hogy a haszonbérlet tárgyának gyümölcseire a tulajdon a haszonbérlet csak az elválasztással szerzi meg ugyan, de a végrehajtási foglalás alóli mentesítést a haszonbérlet a még függő termésre nézve is igényelheti.

4. A jogviszony alanyai

Mezőgazdasági haszonbérleti szerződésben mind haszonbérbeadó, mind haszonbérlet pozícióban magánszemély és jogi személy egyaránt állhat, bel- és külföldiek között a haszonbérlet tekintetében hatályos jogszabályaink nem tesznek különbséget.

⁴ BH 1995. 461. jogeset.

⁵ BH 1995. 461. jogeset.

⁶ 1994. évi LV. tv. 21. §.

4.1. A földhaszonbérlet alanya a haszonbérbe adó oldaláról bármely földtulajdonos lehet. Állami gazdálkodó szervezetek és költségvetési intézmények, mint az állami tulajdon kezelői létesíthetnek haszonbérleti szerződést haszonbérbe adóként. A szövetkezetek és gazdasági társaságok a tulajdonukban álló földekre köthetnek haszonbérbe adóként haszonbérleti szerződést.

A szerződés alanya lehet haszonbérbe adóként minden földtulajdonnal rendelkező magánszemély és bármely jogi személy.

Miután az alhaszonbérbe adás tilalmát a Ptk. a földhaszonbérletre kimondja, a föld haszonbérbe adója – ide nem értve az állami szerveket, mint kezelőket – főszabályként csak a föld tulajdonosa lehet.

4.2. Haszonbérlo – a haszonbérbe adóval egyezően – bel- és külföldi, magán- és jogi személy egyaránt lehet. A haszonbérloők között kitüntetett helye van a családi gazdálkodónak.⁷

Családi gazdálkodó az lehet, aki élethivatásszerűen kívánja végezni a mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységet, legalább középfokú szakirányú végzettséggel rendelkezik, vagy ennek hiánya esetén legalább 3 éven át folytatott őstermelőként, illetve vállalkozóként mezőgazdasági tevékenységet, bejelentett lakhelye legalább 3 év óta a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van, a családi gazdaság létrehozásáról szerződést köt és őt a gazdaság központja szerint illetékes megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal nyilvántartásba veszi.⁸

A családi gazdálkodó a családi gazdasága kialakításához többféle kedvezményt élvez, így

- a földvásárlást, 300 hektár földig, gyakorlatilag saját erő, saját pénz befektetése nélkül, hitelkamat mentesen, vagy kedvezményes (50 %-os) hitelkammattal való-síthatja meg,
- mentesül a vagyonszerzési illeték alól a családi gazdálkodó termőföld vásárlása, ha a megvásárolt földdel együtt számolva, a családi gazdálkodó tulajdonában lévő összes földterület nagysága 300 hektár, vagy 6000 aranykorona alatti marad,
- a családi gazdálkodónak, ha termőföldet örököl, az örökösödési illeték negyedét kell csak megfizetnie,
- a családi gazdálkodót és a gazdálkodó család tagját elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog illeti meg – mindenki mást megelőzően – a termőföld vagy tanya eladása, illetve haszonbérbe adása esetén, ha az eladásra, vagy bérbeadásra kínált föld vagy tanya a családi gazdaság termőföldjével vagy tanyájával közvetlenül szomszédos.

A jogalkotó szándéka szerint a családi gazdaság lesz az az EU-konform gazdálkodási forma, ahol a család maximum 300 hektár termőföld tulajdonával, illetve haszonbérletével vagy használatával bír, a föld megműveléséhez szükséges ingóvagyonnal rendelkezik, s legalább egy családtag teljes foglalkoztatottként dolgozik, míg a többi családtag – szerződés alapján – közreműködik a családi gazdaságban.

⁷ 1994. évi LV. tv. 3. §.

⁸ Lásd bővebben a 326/2001. (XII.30.) Korm. rendeletet.

5. A földhaszonbérlet tárgya

5.1. A földhaszonbérlet tárgya a Ptk. szerint

A haszonbérlet tárgya lehet a termőföld, de haszonbérbe adható a termőföldnek nem minősülő, de ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi föld is. Ez utóbbi az ideiglenes hasznosítás, vagy a mellékhasznosítás keretében mezőgazdasági földhaszonbérletként is haszonbérbe adható.

A haszonbérelhető föld nagyságát a Ptk. nem korlátozza. Elvben tehát bármilyen nagyságú föld haszonbérelhető. Nincs korlátozva a művelési ág sem, tehát a haszonbérlet bármely művelési ágú földet haszonbérbe vehet, ideértve a halastavat is.

5.2. A földhaszonbérlet tárgya a Tftv. szerint

A Tftv. ezzel szemben korlátozza a haszonbérelhető terület nagyságát az alábbiak szerint:

a) belföldi magán- és jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – legfeljebb 300 hektár nagyságú, vagy 6000 Ak értékű termőföldet vehet haszonbérbe;

b) a Magyar Állam, az önkormányzat területi korlátozás nélkül haszonbérelhet földet;

c) gazdasági társaság és szövetkezet legfeljebb 2500 hektár nagyságú, vagy 50.000 Ak értékű termőföldet haszonbérelhet. E korlátozás szempontjából figyelmen kívül kell hagyni azt a termőföldet, amelyet a szövetkezet a tagjától, illetve a gazdasági társaság a tagjától vagy névre szóló részvénye tulajdonosától, illetve a Magyar Nemzeti Földalap Közhasznú Társaságtól haszonbérel;

d) külföldi magán- és jogi személy legfeljebb 300 hektár területnagyságú, vagy 6000 Ak értékű termőföldet vehet haszonbérbe.

A Tftv. amikor főszabályként azt mondja ki, hogy a belföldi magán- és jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet legfeljebb háromszáz hektár nagyságú, vagy hatezer Ak értékű termőföldet vehet haszonbérbe, további megszorítást a haszonbérletre nézve nem tartalmaz.

Ebben a vonatkozásban a hazai szabályozás az EU-szabályozásnál liberálisabb, mert az EU tagállamaiban nemcsak a földbirtok minimális és maximális mértéke szabályozott, hanem a földbérlővel szemben a mezőgazdasági szakképzettség vagy a gazdálkodási tapasztalat alapkövetelmény. Ez alól szoros kivétel Dániában a 30 ha felüli bérlet.⁹

A Tftv.-ben meghatározott földhaszonbérleti maximum korántsem jelenti azt, hogy a földbérlőnek meg kell elégednie a fenti üzemmérettel. A bérlő nagyobb üzemméretét biztosító jogi eszközök a Tftv. rendszerébe háromféle jogtechnikával épültek be.¹⁰

a) Először azzal, hogy: a magyar jog – eltérően a fejlett agrártársadalmak jogfelfogásától, ami a mezőgazdasági üzemet teszi a földviszonyok közös szabályozó egységévé,

⁹ BURGERNÉ GIMES ANNA: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unió országaiban. *Statisztikai Szemle*, 1998/4–5.szám.

¹⁰ TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld*. 102. p.

tehát szükségképp él az üzemi birtokminimum- és maximum korlátjaival – ennek szabályozásától eltekint.

b) Másodsor: a törvény megengedi a tulajdoni és bérleti jogcímen szerzett földterület összeszámítását, vagyis a maximálisan szerezhető földtulajdonnak földhaszonbérlettel való kiegészítését.

c) Harmadsor: a földbérletre a Tftv. a földhaszonbérlettel egyenértékű kiegészítő jogcímeket nyújt, a részesművelést és a felesbérletet, amelyeknél viszont a megengedett bérlet mértéke korlátlan.

Amennyiben megvizsgáljuk, hogy milyen üzemméret létrehozására van lehetősége a Tftv. alapján egy négytagú családnak, az alábbi számítás adódik:

A belföldi magánszemély által szerezhető földtulajdon-maximum 300 ha. [Tftv. 5. § (1) bek.]

E mérték nem a családra, hanem annak egyes tagjaira az irányadó. Így a négytagú család 1200 ha földet vehet. A magánszemélynél a bérlet területi maximuma ugyancsak 300 ha, így a gazdálkodást már 2400 ha földön folytathatja.

Tovább növelheti a család az üzemméretet, ha bérleti szerződés megkötésére gazdasági társaságot hoz létre, mert a társaság bérleménye – az azt létrehozó személyektől elválva – önállóan számítható.

Ha viszont még több földre van szüksége a családnak, akkor felesbérletet, vagy részesművelési szerződést kell kötnie, illetve köthet.

A Tftv-ben rögzített szabályozás választási lehetőséget biztosít a haszonbérelő számára, hogy ti. terület vagy Ak érték szerint köt szerződést.

A haszonbérelő döntheti el, hogy elegendő-e számára egy magas Ak értékű viszonylag kisebb terület, vagy esetleg kifejezetten alacsony Ak értékű, de nagyobb, akár 5–600 hektárt is meghaladó területre van szüksége.

Ugyancsak kivételt állapít meg a főszabály alól az a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy a gazdasági társaság és a szövetkezet legfeljebb 2500 hektár nagyságú, vagy 50.000 Ak értékű termőföldet vegyen haszonbérbe. További engedményt is tartalmaz a rendelkezés, mivel a a korlátozásnál figyelmen kívül kell hagyni azt a termőföldet, amelyet a szövetkezet a tagjától, illetve a gazdasági társaság a tagjától vagy névre szóló részvénye tulajdonosától, illetve a Magyar Nemzeti Földalap Közhasznú Társaságtól haszonbérrel.

A törvénynek a haszonbérlehető terület nagyságára vonatkozó rendelkezése nem alkalmazható a Magyar Állam és az önkormányzat esetében. Ez azt jelenti, hogy az állam és az önkormányzat korlátozás nélkül haszonbérlehet szervein keresztül termőföldet, ennek során a jogalkotó figyelemmel volt a jogalanyok sajátos társadalmi rendeltetésére és a közfeladatok ellátása.

6. A földhaszonbérlet időtartama

6.1. A földhaszonbérlet időtartama a Ptk. szerint

A haszonbérleti szerződés alapján a földhaszonbérelő is a meghatározott mezőgazdasági földterület vagy más hasznát hajtó dolog időleges használatára jogosult.

Az időlegesség kritériuma kizárja a hellén- (ager vectigalis), illetve a római jogban (emphyteusis) néven ismert örökhaszonbérletet.

Ugyanakkor a Ptk. nem tartalmaz megszorítást a határozott időre nézve, azaz nem ad kötelező előírást sem a minimális, sem a maximális időtartamra.

A határozott időre kötött haszonbérleti szerződés kezdő napját és a végnapját kell meghatározni. Az időpont bármely napra vonatkozólag meghatározható, de azt figyelembe kell venni, hogy a haszonbérlet során a hasznok szedése a mezőgazdasági termékek betakarításával realizálódik. Ennek megfelelően a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végéig célszerű megkötni. A gazdasági év fogalmát a jogszabály nem határozza meg. A bírói gyakorlat általában szeptember 30. napját tekinti a gazdasági év végének. Ennek alkalmazása azonban nem kötelező. A gazdasági évet mindig a haszonbérlet földön folytatott termelőtevékenység alapján kell megállapítani. A gazdasági év végének azt az időpontot kell tekinteni, amikor a haszonbérlet földön termelt terményt a rendes gazdálkodás szabályai szerint betakarítják. Miután ez az időpont többnyire naptárilag nem határozható meg, hiszen a mezőgazdasági termékek betakarításának időpontja évről évre változik, célszerűbb a lejárati időpontjaként a termék betakarítását megjelölni.

Természetesen nincs akadálya a haszonbérlet lejártnak időpontját más egyéb módon meghatározni, akár naptárilag, akár valamely eseményhez kötve.¹¹

6.1. A földhaszonbérlet időtartama a Tftv. szerint

A földbérletre alapozott gazdálkodás létkérdése az, hogy a bérlő mennyi ideig használhatja a földet, mert döntően ettől függ termelési biztonsága. A legkisebb bérleti idő törvényi meghatározása ezért a bérlő érdekét szolgálja. Az EU tagállamai döntő többségükben törvényben határozzák meg a földhaszonbérlet minimális bérleti időtartamát.

Ez széles skálán, 1 év (pl. Egyesült Királyság) – 15 év (pl. Olaszország) között mozog.

A leggyakoribb a 6–9 éves időtartam törvényi előírása. Azokban az esetekben, ahol a minimális bérleti időtartam 1–2 év, a bérlő számára biztosított, hogy egyoldalú jognyilatkozattal, egyéb feltételek nélkül meghosszabbítsa a bérleti időtartamot, vagy a bérbeadó csak szigorú feltételek teljesülése esetén, bírósági jóváhagyással mondhat fel. Így elérhető, hogy a bérlő akarata ellenére 3–4 évnél rövidebb bérleti időtartam ne jöhessen létre.

A magyar jogalkotás mellőzte a minimális bérleti idő szabályozását. A maximális bérleti időtartamot azonban szabályozza a Tftv. E szerint:

- a) szántó, kert, rét, legelő, nádas, halastó esetén legfeljebb 10 évre;
- b) erdő művelési ágú termőföldre, illetőleg erdő telepítésére vonatkozó haszonbérleti szerződést legfeljebb a termelési időszak (vágásérettségi kor) lejártát követő ötödik év végéig;
- c) szőlő és gyümölcsös művelési ágú és más ültetvénytel betelepített termőföldre, illetőleg szőlő, gyümölcsös vagy más ültetvény telepítése céljából a haszonbérleti szerződést legfeljebb annak az évnek a végéig lehet megkötni, amíg a szőlő, gyümölcsös, illetőleg ültetvény értékkel bír (értékcsökkenési leírási időszak);

¹¹ Lásd a 1994. évi LV. törvény 25/A. § (4) bekezdését.

d) a Magyar Nemzeti Földalap Közhasznú társaság, mint haszonbérbe adó által kötött haszonbérleti szerződés leghosszabb időtartama legfeljebb 50 év lehet.

A Tftv. 14. §-a úgy rendelkezik, hogy a külföldi magán- és jogi személy legfeljebb a belföldi magánszemélyekre meghatározott időtartamra köthet haszonbérleti szerződést.

A törvény szerint a termőföldre a belföldi és a külföldi magán- és jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet egyaránt csak határozott időre köthet haszonbérleti szerződést. A törvény a művelési ágak szerint differenciáltan határozza meg a haszonbérleti szerződés leghosszabb időtartamát. Ez azt jelenti, hogy a szerződő felek elvileg bármilyen határozott időtartamra köthetnek haszonbérleti szerződést, de az nem haladhatja meg az adott művelési ágra a törvényben meghatározott maximális időtartamot.¹²

Meg kell jegyezni azt, hogy a haszonbérlet időtartamának korlátozását a Magyar Állam és az önkormányzat esetében nem kell alkalmazni.

A haszonbérlet időtartamára megállapított rendelkezésekkel ellentétes szerződésekre a Tftv. szankciót állapít meg. Ha ugyanis a rendelkezésre álló adatok alapján feltételezhető, hogy a szerződés – részben vagy egészben – jogszabályba ütközik, a földhivatal a szerződés megküldésével értesíti az ügyészt, aki pert indíthat a szerződés semmisségének megállapítása iránt.

7. A jogviszony tartalma

7.1. A földhaszonbérbe adó kötelezettségei:

7.1.1. A haszonbérbe adó kötelezettségének lényege a föld haszonvételének átengedése és ennek biztosítása. A föld felett megillető rendelkezési joga révén a haszonbérbe adó ebbe a helyzetbe köteles juttatni a haszonbérlőt, ez az ő üzleti szolgáltatása.

Ez utóbbi kötelezettsége a Ptk. 424. §-ából következik, amely szerint a bérbeadó szavatol azért, hogy a bérelt dolog a bérlet egész időtartama alatt szerződésszerű állapotban rendelkezésre álljon, illetve a bérbeadó kötelezettsége annak biztosítása, harmadik személynek ne legyen a bérelt dologra olyan joga, amely a bérlőt a használatban korlátozza vagy akadályozza.

A haszonbérleti szerződés célja a haszonvétel átengedése, ezért a haszonbérbe adónak legfontosabb kötelezettsége az, hogy a haszonbérlet tárgyát – erre a célra – a haszonbérlő birtokába adja. A birtokba adás nincs alakisághoz kötve, tehát jelképes is lehet, vagy rövid úton is történhet.

Miután a haszonbér a haszonvételnek az ellenértéke, a haszonbérbe adónak a birtokbaadási kötelezettsége annyiban feltétlen, hogy birtokba adás nélkül haszonbérfizetési kötelezettség nem keletkezik.

A haszonbérbe adót a haszonbérbe adott föld tekintetében is kellék- és jogszavatosság terheli.

A kellékszavatosság körében a haszonbérbe adó köteles a haszonbérelt földet

- a) a szerződésben meghatározott területtel,
- b) rendeltetésnek megfelelő állapotban,

¹² RIBÁNSZKI RÓBERT: *Törvény a termőföldről*. 61. és köv. p.

- c) a szerződésben kikötött minőségben és felszereléssel,
- d) a szerződésben meghatározott időpontban birtokba adnia.

Ad a) A birtokba adás rendszerint terület megjelölésével történik, ugyanakkor a közös tulajdonban lévő – eltérő minőségi osztályú – földeknél előfordul, hogy a felek a haszonbérleti szerződést (terület megjelölés helyett) aranykorona érték megjelöléssel kötik meg, s így – azaz az aranykoronára vetítve – állapítják meg a haszonbér-fizetési kötelezettséget is. Amennyiben viszont a haszonbérleti szerződés meghatározott területre jön létre, úgy a haszonbérbe adó szavatossága a terület nagyságára fennáll, ezért területhiány esetén a haszonbérelő az erre eső haszonbér megfizetése alól mentesül.

Ad b) A haszonbérelt földnek bírnia kell azokkal a tulajdonságokkal, amelyek a művelési ágnak megfelelő, rendeltetésszerű használatát lehetővé teszik.

Ad c) A haszonbérelt földnek bírnia kell mindazokkal a tulajdonságokkal is, amelyet a szerződés kikötött. Így amennyiben öntözéssel folytat a haszonbérelő mezőgazdasági termelést, az öntözés feltételeit a haszonbérbe adónak a szerződés egész időtartama alatt biztosítania kell.

Ad d) A birtokba adás időpontját a szerződés határozza meg. A birtokba adásnak úgy kell megtörténnie, hogy a haszonbérelő az időszakhoz kötött mezőgazdasági munkákat időben és akadály nélkül el tudja végezni.

Amennyiben a haszonbérbe adó a birtokba adási kötelezettségének nem tesz eleget, úgy a haszonbérelő jogosult a szerződéstől elállni. Az elállással párhuzamosan megilleti természetesen a haszonbérelőt a kártérítés joga, de ugyanakkor fennáll a kárenyhítési kötelezettsége is. E kötelezettsége alapján – a tervbe vett gazdálkodás megghiúsulása miatt – más hasonló haszonbérletet kell létesítenie, s kártérítésként csupán annak a különbözetnek a megtérítését igényelheti, amely a megghiúsult és a helyette kötött haszonbérleti szerződés alapján fizetendő haszonbér között fennáll.

7.1.2. A rendkívüli felújítás és javítás a haszonbérbe adó kötelessége. Így a haszonbérbe adó köteles helyreállítani azokat a jelentős károkat, amelyek nem a rendes használatra, hanem a természeti csapásokra vezethetők vissza (pl. a kutat vagy az öntözőgödört is tönkretévő rendkívüli belvízkár).

7.1.3. A haszonbérbe adó jogszatossága azt jelenti, hogy a haszonbérbe adó köteles a haszonbérelő birtoklási jogát a jogviszony időtartama alatt folyamatosan és háborítatlanul biztosítani.

Ezért a megművelhetőségen túl, a haszonbérbe adónak szavatolnia kell azt is, hogy a földön ne legyen olyan – a szerződésben rögzítetten túlmutató – jogi korlátozás, amely a haszonbérelőt a használatban, illetve a hasznok szedésében akadályozza. Ilyen akadály lehet például az, hogy a természetvédelmi oltalom alatt álló földön csak meghatározott növényi kultúrák termelhetők, vagy egyes növényvédő szerek nem alkalmazhatók és így tovább. Ugyanígy a föld megművelése időszakosan akadályba ütközhet hatósági korlátozás folytán (katonai lögyakorlat miatt) is.

A haszonbérbe adót terhelő jogszatossági kötelezettségek körébe tartozik az is, hogy tájékoztassa a haszonbérelőt arról, hogy tervezik-e a föld más célú igénybevételét (pl. útépités miatt) és erre várhatóan mikor kerül sor.

7.1.4. A haszonbérbeadónak természetes kötelezettsége a tűrés, a zavarástól történő tartózkodás. Az előbbi kötelezettség tág értelmezése az utóbbit is magába foglalja.¹³

7.2. A haszonbérbe adó jogai

7.2.1. A haszonbérbe adó törvényes zálogjoga

A haszonbérbe adót a lejárt haszonbér, valamint ennek kamatai erejéig törvényes zálogjog illeti meg a haszonbérélt területen lévő, vagy ahhoz tartozó terményekre és gazdasági felszerelésére nézve.

Amennyiben tehát a haszonbérlő haszonbérfizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a hátralékos haszonbér erejéig a haszonbérbe adót a haszonbérélt földön lévő tárgyakra törvényes zálogjog illeti meg.

Véleményünk szerint a zálogjog hatályosul mindarra az ingóságra is, amely a haszonbérélt területen munkát végző gépekre és más eszközökre is kiterjed.

A törvényes zálogjog – a zálogjog szabályainak megfelelően – a tőkén és annak kamatain túl kiterjed a követelés érvényesítésének költségeire, a zálogba vett tárgyak őrzésével és tárolásával kapcsolatos költségekre is.

Hangsúlyozni kell, hogy a zálogjog a dolog hasznaira terjed ki. Ha a dolog haszna valamilyen vagyontárgy (pl. gyümölcs, termés) és a haszonbérélt területen van, a zálogjog erre kiterjed.

A jogirodalomban felvetődött az a kérdés, hogy a haszonbérbeadó hogyan tud érvényt szerezni a törvényes zálogjogának különös tekintettel arra, hogy a lábon álló termés a haszonbérbeadó tulajdonában áll, a haszonbérlőnek csak kötelmi jellegű igénye van a termés betakarítására. Figyelembe kell venni azt is, hogy a lábon álló termés az elválásig ingatlannak minősül, azon gyakorlatilag csak jelzálog alapítható, illetve ha törvényes zálogjog áll fenn, akkor arra a jelzálogjog szabályai lesznek irányadók. Így ha a haszonbérlő eladja a lábon álló termést, akkor a termés vevője a birtokbavétellel tulajdonjogot szerez. Kérdés ilyenkor, hogy ez a tulajdonszerzés kizárja-e a haszonbérbeadó törvényes zálogjogát.¹⁴

Álláspontunk szerint a termés harmadik személy részére történt elidegenítése, vagy a termés fedezetként való lefoglalása nem akadályozza a zálogjog érvényesítésének, így a zálogjog érvényesíthető azzal a harmadik személlyel szemben is, aki az ingók tulajdonjogát adásvételi szerződéssel, vagy más jogcímen megszerezte. Ebből következik, hogy a haszonbérlő harmadik személlyel kötött jogügylettel a törvényes zálogjogot nem korlátozhatja.

Nem terjed ki a zálogjog azokra a vagyontárgyakra, amelyek tiltott úton kerültek a haszonbérlő birtokába, illetve amely vagyontárgyak a végrehajtási foglalkozás alól mentesek.

A haszonbérbe adó törvényes zálogjoga nem személyhez, hanem a zálogjoggal biztosított követeléshez fűződik, ezért a haszonbérkövetelés engedményezése esetében a zálogjog az engedményest is megilleti.

¹³ BESENYEI LAJOS: *A bérleti szerződés*. 128–130. p.

¹⁴ BESENYEI LAJOS: *A bérleti szerződés*. 129. p.

7.2.2. A haszonbérbe adó ellenőrzési joga

A Ptk. bizonyos türési kötelezettségeket is ró a haszonbérlőre. Így nem kifogásolhatja a haszonbérlő a haszonbérbeadó ellenőrzési jogának gyakorlását, továbbá a termés beszedése után felszabadult területrészeken mindazon munkálat ellenőrzését, amelyek a következő évi termés biztosítása végett szükségesek.

7.3. A haszonbérlő kötelezettségei

7.3.1. Haszonbér fizetése

A haszonbérlő első és legfontosabb kötelezettsége a haszonbér fizetése. Az EU tagállamaiban a haszonbérleti díjat rendszerint pénzben határozzák meg. Kivételesen azonban előfordul, hogy a bérleti díj valamilyen terménymennyiségre vetítve jelenik meg a szerződésekben.

Az országok egy része (Dánia, Görögország) a szerződő felekre bízta a bérleti díj megállapítását, amit a hatóság nem ellenőriz.

Más államokban a bérleti díjat ugyan a felek állapítják meg, de figyelemmel kell lenniük arra, hogy a bérleti díj méltányos legyen, s azt a hatóság, illetve a bíróság ellenőrzi.

A méltányos díj meghatározásának két módszere alakult ki: a jogalkotó visszaaut bérleti díj és a bérelt föld hozama közötti igazságos arány figyelembe vételére (Németország), vagy a helyben szokásos bérleti díjra (Spanyolország).¹⁵

A bérleti díjak ellenőrzésének két eltérő módszerét alkalmazzák. Egyik a közigazgatás kontrol, amire példa a holland jog, amely szerint a hatóság a bérleti szerződés jóváhagyásával egyidejűleg dönt a kiköthető bérleti díj összegéről.

A másik a bíróság hatáskörébe tartozó ellenőrzés. A bíróság utólagos ellenőrzése érvényesül a francia, az olasz, a belga és a spanyol jogban. E rendezés nem a közigazgatási hatóságra, hanem az érdekelt felekre bízta a méltányos bérleti díj megállapításának kezdeményezését, tehát a bíróság nem hivatalból hanem csak valamelyik fél keresete alapján járhat el.

A tagországok legtöbbjében a maximális bérleti díjat határoznak meg, de nem ritka a minimális bérleti díj előírása sem.

Hazánkban a haszonbér összege szabad egyezkedés tárgya, meghatározását a kereslet és kínálat viszonyai befolyásolják. A haszonbérleti díjat hatóság nem ellenőrzi, s mindaddig, amíg a szerződéskötés kori körülmények változatlanok maradnak, bírói úton sem felemlíteni nem lehet.

Miután a haszonbérleti szerződés visszterhes szerződés, a kikötött haszonbérleti díj nélkül nem haszonbérleti, hanem más, pl. haszonkölcson szerződés jön létre.

A haszonbérleti díj megállapítása történhet pénzben, de terményben is, vagy mindkettőben.

A haszonbérleti díjat a szerződésben meghatározott helyen és időben kell megfizetni. Ha erre nézve a szerződés előírást nem tartalmaz, akkor a bérleti díj utólag, a gazdasági év végén jár.

¹⁵ TANKA ENDRE: *A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei*. 40. p.

A haszonbérleti díjat rendszerint egy termelési időszakra szokták megállapítani. Nincs akadálya annak sem, hogy a haszonbérleti díjat – ha a szerződés több évre szól – a teljes időszakra nézve egy összegben állapítsák meg és annak megfizetése részletekben történjék.

A föld tulajdoni viszonyaiban bekövetkezett változás esetén a haszonbérlőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy a régi és az új tulajdonos közötti jogviszonyt kutassa, ezért

- ha a bérő a haszonbérleti díjat előre megfizette, úgy az új tulajdonosnak nem kell bérleti díjat fizetnie;
- ha a bérő a haszonbérleti díjat utólag fizeti, úgy azt az új tulajdonosnak kell átadnia;
- ha a bérő részletekben fizet, úgy a tulajdonjog átszállása előtt esedékes haszonbér-részlet a régi, a a tulajdonjog átszállása után esedékes haszonbér-részlet az új tulajdonost illeti meg.

A haszonbér fizetésére egyébként irányadóak a teljesítéssel és annak késedelmével kapcsolatos általános Ptk. szabályok. Tehát az előre fizetett haszonbér – ha a szerződés a gazdasági év vége előtt megszűnt – visszakövetelhető. Ha pedig a haszonbérő késedelmbe esett, akkor kamatot is fizetnie kell.

A haszonbérő élhet a beszámítás jogával, de csak abban az esetben, amennyiben a beszámítani kívánt ellenérték mind a jogalap, mind az összegszerűség tekintetében elismert, vagy bírói úton megítélt. A haszonbérő leggyakrabban az elvégzett rendkívüli javítás összegéig kér beszámítást a haszonbérbeadóval szemben.

7.3.2. Művelési kötelezettség

A mezőgazdasági földterület haszonbérője köteles a földet rendeltetésének megfelelően megművelni és ennek során gondoskodni arról, hogy a föld termőképessége fennmaradjon [Ptk. 453. § (2) bek.]. Általános szabály, hogy a haszonbérő a gyümölcs-szedési jogát csak az állagsérelem nélkül és rendeltetésének megfelelően gyakorolhatja.

A föld haszonbérleténél a szerződő feleknek kettős célt kell követniük, egyrészt biztosítani kell a gyümölcsöztetést a szerződés időtartama alatt, ugyanakkor meg kell őrizni a föld termőképességét a szerződés lejáta utáni időpontra is. Ez a kettős cél csak úgy érhető el, ha a haszonbérlet területén okszerű gazdálkodás folyik.

A művelési kötelezettség és a föld termőképességének fenntartása ezért a második legfontosabb kötelezettsége a haszonbérőnek. Mindaz, ami a föld termőképességét veszélyezteti ellenkezik az okszerű gazdálkodás követelményeivel, ezért a haszonbérőnek el kell végeznie mindazokat a műveleteket (pl. talajelőkészítés, kártevők elleni védekezés stb.), amelyek elvégzése az adott művelési ághoz hozzátartozik. A művelési ágnak megfelelő termelő tevékenységbebeletartozik mindaz a technológia is, amelyet az adott növény, gyümölcs vagy szőlő termesztésénél általában alkalmaznak.

A szakszerű művelés kötelezettsége mellett a haszonbérő köteles a föld termőképességének fenntartásáról is gondoskodni. Ennek keretében pótolnia kell a talaj táperezjét és tilos olyan termelést folytatni, amely a föld kiuzsorázásához vezet.

A haszonbérő felel a környezet- és természetvédelmi előírások megtartásáért is.

A haszonbérő a föld művelési ágát nem változtathatja meg, a gyept nem lehet feltróni, a gyümölcsöst nem lehet kiirtani, a halastavat nem lehet kiszáritani, vagy lecsapolni és így tovább.

Ezenfelül a felek közötti szerződés is tartalmazhat a gazdálkodás módjára nézve különböző kikötéseket, amelyeket a haszonbérletnek ugyancsak be kell tartania.

7.3.3. Közterhek viselése

A közterhek viselésében a felek szabadon állapodnak meg. A kizárólag szerződéses kikötés alapján fennálló közteherviselési kötelezettség terjedelmét a szerződés tartalma határozza meg azzal, hogy ha a szerződés a haszonbérlet oldaláról általános átvállalást tartalmaz, az az összes adóra és azok pótlékaira kiterjed, azokra is amelyek a szerződés megkötése után lépnek hatályba.

A haszonbérletnek kell megfizetnie a föld, valamint a használatával kapcsolatban keletkezett adó terheit, és más köztartozásokat is.

Ennek indoklásul elfogadjuk azt az érvelést, amely szerint ha a kedvezőtlen időjárás esetén az állam kedvezményt nyújt, úgy azt csak a haszonbérletnek nyújthatja, mert a természeti esemény elsősorban őt érinti, következésképpen a kötelezettséget is neki kell teljesítenie.¹⁶

Az adók megfizetése alóli kivételt a személyi jövedelemadó képez. A személyi jövedelemadóról szóló többször módosított 1995. évi CXVII. tv. 74. §-a szerint a magánszemély termőföld-bérbeadásból származó bevétele után adót köteles fizetni, amelynek mértéke a jövedelem 20 %-a.

Amennyiben a magánszemély az adóév egészében 3 hektárt meg nem haladó nagyságú termőföld-tulajdonnal rendelkezik, s ezt a területet adja haszonbérbe, úgy az adót nem kell megfizetnie a tulajdonában lévő termőföld haszonbérbe adásából származó jövedelme után. Ha az adóév során bármilyen rövid időn belül a magánszemély tulajdonában lévő termőföld az említett nagyságot meghaladja, az összes termőföld bérbeadásából származó jövedelem után az adót meg kell fizetnie.

A le nem rótt köztartozások kifizetését a haszonbérbe adó a jogviszony megszűnése után is követelheti.

7.5. A haszonbérlet jogai

Már a római jog megadta a mezőgazdasági ingatlan haszonbérletjének azt a jogot, hogy a haszonbérleti díjból arányos mérséklést (elengedést) kérjen, amennyiben rendkívüli okok a haszonvételt jelentős mértékben csökkentették.

7.5.1. A haszonbérlet elengedés igénylésének a joga

A haszonbérlet elengedése joga fennáll a Ptk. és a Tftv. alapján is. A szabály figyelemmel van a mezőgazdasági termelés fokozott kockázatára. A haszonbérlet a haszonbérlet elengedését akkor követelheti, ha nem termelt semmi, azaz ha a haszonbérlet területen egyáltalán nem maradt termés, úgy a teljes haszonbérlet elengedhető.

A bérlet elengedésére a haszonbérletnek igénye van, követelését bírósági úton is érvényesítheti. Igényét azonban még a termés betakarítása előtt köteles a haszonbérbe adóval közölni, annak érdekében, hogy a lehetetlenülést ő is ellenőrizni tudja.

¹⁶ BESENYEI LAJOS: *A bérleti szerződés*. 126–127. p.

7.5.2. A haszonbérfizetési kedvezmény igénylésének joga

A haszonbérfizetési kedvezmény joga ugyancsak fennáll a Ptk. és a Tftv. alapján is. A Ptk említett 455. §-a arra az esetre nyitja meg a bértermésklés lehetőségét, amennyiben az adott évben elemi csapás vagy más rendkívüli esemény okán az átlagos termés kétharmada sem termett meg.

Ugyanezt a szabályt ismétli meg a Tftv. 17. §-a, amikor azt rögzíti, hogy a haszonbérletre arra az évre, amelyben elemi csapás vagy más rendkívüli esemény okából az átlagos termés kétharmada sem termett meg. Ugyanakkor a Tftv. a haszonbértermésklésre más esetben is lehetőséget biztosít, amikor a 15.§ (1) bekezdésében megállapítja, hogy ha a haszonbérletet a haszonbérlet területre elemi csapás okozta kár címén földadófizetési kedvezmény (földadómérséklés vagy -elengedés) illeti meg, legalább ilyen irányú haszonbérfizetési kedvezményre (haszonbértermésklésre vagy haszonbértermésklésre) jogosult.

A haszonbérlet a haszonbérfizetési kedvezmény igénybevételét és mértékét a földadófizetési kedvezmény biztosításáról szóló határozat kézhezvételétől számított 8 napon belül írásban köteles a haszonbérbe adóval közölni.

A földadófizetési kedvezmény megállapítására irányuló hatósági eljárás jogerős befejezéséig a haszonbérfizetés tekintetében a kötelezett késedelmére vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók.

Az elemi kár, mint a mezőgazdasági tevékenység kockázati tényezője a Ptk-ban és a Tftv-ben is megjelenik.

A földadóról szóló 1991. évi LXXIX. törvény szerint elemi csapásnak minősül:

- a) a jégeső, az árvíz, a belvíz és a tűz: a szántó, a kert, a szőlő, a gyümölcsös, a gyepek, a nádas és az erdő művelési ágban;
- b) a fagy: a szántó, a kert, a szőlő és a gyümölcsös művelési ágban;
- c) a homokverés: a szántó, a kert, a szőlő és a gyümölcsös művelési ágban;
- d) az aszály: valamennyi művelési ágban;
- e) a hó-, jég- és szélterés erdő művelési ágban.

A Ptk. és a Tftv. alapján azonban a haszonbérfizetési kedvezmény igénylésének joga eltérő mértékben nyílik meg.

Míg a Ptk-ban az igénylés joga akkor nyílik meg, amikor a szokásos termés 2/3 nem termett meg, addig a Tftv. szerinti igénylés joga kisebb termés kiesés esetén is lehetővé válik.

A földadóról szóló törvény szerint elemi csapás okozta kár az, amely bekövetkezte által a gazdálkodónak okozott termésvesztés a tárgyév megelőző elemi csapástól mentes 3 évben ténylegesen betakarított átlagterméshez viszonyítva az összes növényi kultúrában 15 %-nál, egy növényi kultúrában 25 %-nál nagyobb mértékű, továbbá erdő esetében az elemi kárral érintett terület az erdőterület területének 30 %-át meghaladja.

Amennyiben a kárt szenvedett növényből nem számítható előző három éves átlag, akkor az előző három évből két év, illetve egy év átlagához viszonyítva kell a hozamérték-kiesést meghatározni.

A Tftv. tehát nem ragaszkodik az 1/3-os szintet elérő terméscsökkenéshez a haszonbértermésklés megadásakor, lehetőséget ad haszonbér csökkentésre ennél kisebb termés kiesés esetén is, azonban szigorú eljárási garanciákhoz köti az ilyen mértékű el nem érő haszonbértermésklést.

E tekintetben ha a termőföld haszonbérője kéri a hatályos földadóról szóló törvény alapján az adóhatóságtól a mentesítést, és a hatóság helyt ad kérelmének, úgy a megadott földadó mérséklésben meghatározott mértékig részesülhet a haszonbérő a haszonbérleti kedvezményben, azzal a feltétellel, ha erre irányuló igényét 8 napon belül közli a haszonbérbe adóval. A haszonbérő tehát elesik elesik a haszonbérfizetési kedvezménytől, ha a kedvezmény iránti igényét a haszonbérbe adóval a törvény szerinti határidőben nem közli.

A haszonbér mérséklése során a fizetendő bért a tényleges és az átlagos termés arányában kell megállapítani. A bér elengedésére, illetve mérséklésére a haszonbérőnek igénye van, követelését bírósági úton is érvényesítheti. Igényét azonban még a termés betakarítása előtt köteles a haszonbérbe adóval közölni, annak érdekében, hogy a termés nagyságát ő is ellenőrizni tudja.

A jogszabály bérelengedésről, illetve bér mérsékléséről szól, tehát nem csupán haladékot ad a fizetésre, hanem egyszer s mindenkorra mentesíti a haszonbér meghatározott része tekintetében. A mérsékelt, vagy elengedett haszonbér pótlását a következő évek terméséből sem lehet követelni [Ptk. 455. § (3) bekezdés].

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a termelés átlagos kockázata, az évenként tapasztalható időjárás-ingadozások, az átlagos csapadékmennyiséget valamivel meghaladó esőzés, a szárazság még nem elegendő indok a haszonbér mérséklésére. Az elemi csapás mértéket öltő károkat azonban a haszonbérőnek már nem kell elviselnie.

A haszonbér mérséklés igénylése természetesen feltételezi, hogy a károsult haszonbérő eleget tett a kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettségének. A kárelhárítással vagy enyhítéssel elért bevétel kétharmadnyi termés kiesésénél figyelembe kell venni.

A bírói gyakorlat ebben az esetben az elemi kár bekövetkezte, és az elmaradt termés közötti okozati összefüggés bizonyítását a haszonbérbe adóra terheli, és saját felróható magatartásából adódó kárnak minősíti azt, ha nem tett eleget a kárenyhítés kötelezettségének, tehát ha alkalmat lett volna rá, nem pótolta a kár következtében a vetést, nem végezte el a munkálatait a belvíz levonulásakor stb.

A Tftv. szerint az elemi csapás esetén igénybe vehető földadó fizetési kedvezményre való jogosultság hatósági elismerése alapozza meg a haszonbér fizetési kedvezmény igénybevételeire való jogosultságot. Előfordulhat, hogy a földadó fizetési kedvezmény megállapítására irányuló hatósági eljárás jogerős befejezése előtt lejár a haszonbér fizetési határidő. Ezért úgy rendelkezik a törvény, hogy a földadó fizetési kedvezmény megállapítására irányuló hatósági eljárás jogerős befejezéséig a haszonbér fizetés tekintetében a kötelezett késedelemre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók.

Tehát amennyiben a földadó fizetési kedvezmény megállapítására irányuló eljárás megkezdését követően, de még annak jogerős befejezése előtt válik esedékessé a haszonbér fizetése, a teljesítést a haszonbérő megtagadhatja annélkül, hogy vele szemben bármilyen jogkövetkezmény alkalmazható lenne.

7.5.3. A haszonbérő előhaszonbérleti joga

A Tftv. 21. §-a szerint a volt haszonbérő a haszonbérrel termőföldre előhaszonbérleti jog illeti meg, kivéve ha a haszonbérleti szerződés a haszonbérbe adó azonnali hatályú felmondása következtében szűnt meg.

Az előhaszonbérlet nem tekinthető új jogintézménynek, azt a Ptk. is szabályozza.

Az előhaszonbérleti jog gyakorlása az elővásárlási jog gyakorlásával azonos módon történik. Míg azonban a szerződéses jogviszonyban az előhaszonbérlet szűk körben érvényesült, a Tft. módosítása az előhaszonbérletre vonatkozó jogszabályokat lényegesen megváltoztatta.

A hatályos jogszabályok szerint a termőföldre és a tanyára előhaszonbérleti jog illeti meg:

- a) a családi gazdálkodót, a gazdálkodó család tagjait – ebben a sorrendben –, ha a haszonbérbe adásra kerülő termőföld vagy tanya a családi gazdasághoz tartozó termőfölddel vagy tanyával közvetlenül szomszédos;
- b) a közös háztartásban élő családtagot;
- c) a helyben lakó szomszédot;
- d) a helyben lakót;
- e) a Magyar Nemzeti Földalap Kht. által kijelölt személyt;
- f) a volt haszonbérletet, ha a haszonbérleti szerződés nem a haszonbérbe adó azonnali hatályú felmondása következtében szűnt meg;
- g) az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonából kivett, a dolgozók részére már magánosított vagy magánosításra kerülő mezőgazdasági társaságot, amely az előhaszonbérleti jog megnyíltát megelőzően az adott terület haszonbérletje volt.

Ez a sorrend az előhaszonbérletre jogosultak között egymással szemben is érvényes.¹⁷

A korábbi szabályozással ellentétben a haszonbérleti szerződések esetében érvényesül a hatósági nyilvántartás és ellenőrzés.

8. A haszonbérleti szerződés létrejötte

A haszonbérleti szerződés nincs alakszerűséghez kötve. A szerződést azonban írásba kell foglalni. Az írásbeliségből adódik, hogy a szerződésnek tartalmaznia kell a felek haszonbérlet létesítésére irányuló szándékát a haszonbérlet föld meghatározását – az ingatlan-nyilvántartási adatok alapján –, a haszonbérleti időt, valamint a haszonbér összegét.

A szerződés hatósági ellenőrzés alatt áll, a szerződést a földhivatalba be kell nyújtani.

9. A haszonbérleti szerződés megszűnése

9.1. Rendes megszűnési okok

9.1.1. A határozott idő eltelte

A határozott időtartamra szóló haszonbérleti szerződés rendszerint a kikötött idő lejártával – minden külön jogcselekmény nélkül – megszűnik.

¹⁷ Lásd a Tftv 21. §-át.

9.1.2. Rendes felmondás

A mezőgazdasági haszonbérletet hathónapi felmondással a gazdasági év végére lehet megszüntetni [Ptk. 457. § (1) bekezdés]. A felmondási idő 6 hónap. A hosszabb felmondási idő célja, hogy a földterület további megművelése biztosítható legyen (a haszonbérbe adó felkészülhessen a termelésre, vagy új haszonbérletet keressen), illetve a haszonbérlet megállapodást köthessen más földterület haszonbérletére.

A hathavi felmondási idő alól a jogalkotó felmenti a haszonbérlet örököseit. Amennyiben a haszonbérlet meghalt, az örökösök akkor is élhetnek felmondással, ha a halál a gazdasági év végét megelőző 6 hónapon belül következett be. Az örökösök e jogukat csak a hagyatéki eljárás jogerős befejezésétől számított 30 napon belül gyakorolják (Ptk. 458. §).

A felmondás a gazdasági év végére szólhat, ugyanis a jogviszony évközbeni megszűnése egy sor elszámolási problémát vethet föl, másrészt veszélybe kerülne a termés betakarítása. Ezért a jogalkotó – rendes felmondás alapján – csak a gazdasági év végére teszi lehetővé a jogviszony megszűnését.

9.2. A rendkívüli megszűnés esetei

9.2.1. Azonnali hatályú felmondás

Azonnali hatályú felmondásra alapot adó okok taxatív felsorolása a haszonbérlet általános szabályainál bemutatott felmondási okokhoz képest bővebb. Mind a Ptk., mind a Tftv. bővíti azon körülmények körét, amelyekre tekintettel a haszonbérbe adó felmondhatja a szerződést. A Földtörvény a haszonbérletnek is azonnali hatályú felmondási jogot biztosít.

9.2.1.1. Azonnali hatályú felmondás a Ptk. alapján

A haszonbérbe adó azonnali hatállyal felmondhatja a mezőgazdasági haszonbérletet akkor is, ha a haszonbérlet figyelmeztetés ellenére sem műveli meg a haszonbérlet földet, vagy általában olyan gazdálkodást folytat, amely súlyosan veszélyezteti a termelés eredményességét, a föld termőképességét, vagy a felszerelést [Ptk. 457. § (2) bekezdés].

9.2.1.2. Azonnali hatályú felmondás az Tftv. alapján

A felmondási ok mind a haszonbérbe adó, mind a haszonbérlet oldaláról felmerülhet. A haszonbérbe adó a haszonbérletet azonnali hatállyal akkor is felmondhatja, ha a haszonbérlet

a) a haszonbérbe adó hozzájárulása nélkül, vagy attól eltérően a termőföld használatát másnak átengedte, a termőföldön a rendes gazdálkodás körét meghaladóan végzett beruházást, vagy a termőföld művelési ágát megváltoztatta,

b) a természetvédelmi jogszabályok vagy a természetvédelmi hatóság előírásaitól eltérő, illetőleg a természeti terület állagát vagy állapotát kedvezőtlenül befolyásoló tevékenységet folytat, továbbá, ha a természeti értékek fennmaradását bármely módon veszélyezteti.

A haszonbérlo a haszonbérletet azonnali hatállyal akkor is felmondhatja, ha a haszonbérbe adó egészségi állapota olymértékben romlik meg, vagy családi és életkörülményeiben olyan tartós változás következik be, amely a haszonbérletből eredő kötelezettségeinek teljesítését akadályozná.

A törvény azt is lehetővé teszi, hogy ilyenkor – tehát az egészségi állapot megromlása, vagy a családi és életkörülményekben bekövetkezett tartós változás esetén – a haszonbérlo az azonnali hatályú felmondás helyett a tulajdonos hozzájárulásával kijelölheti azt a magánszemélyt, aki a haszonbérleti szerződésben a helyébe lép és a haszonbérleti jogviszonyt változatlan feltételekkel folytatja.

A haszonbérlo azonnali felmondási okai között a Tft. nevesíti azt az esetet, ha a haszonbérlo életkörülményeiben olyan kedvezőtlen változás következik be, amelynek nyomán a haszonbérletet fenntartani nem képes. A Ptk. csak a haszonbérletet folytatni nem kívánó örökösök esetében engedi meg a rendkívüli, a gazdasági év végére szóló felmondását, a haszonbérlonek pedig nem ad lehetőséget erre. A Ptk. nem is nevesíti a haszonbérlo felmondási okait, pedig a haszonbérlo szükségtelen háborítása a Ptk. 425. §-ában, a non facere szerződés egyetlen követelménye, amihez azonban maga a Ptk. nem fűz joghatást.

9.3. A földbérleti jogviszony folytatása az EU-ban

A legtöbb nemzeti jog külön előírja, hogy az új földtulajdonos változatlan feltételek szerint köteles teljesíteni az ingatlanát terhelő földbérleti szerződést. Ezt azonban ahhoz a megszorító rendelkezéshez fűzik, hogy az új földtulajdonosnak a kötelezettsége csak akkor áll elő, ha a földbérletet az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

Ugyanakkor rendszerint a bérlo halála sem jár a földhaszonbérlet törvényen alapuló megszűnésével. Kivételesnek tekinthető az a rendezés, hogy – néhány országban – e tény a bérbeadó javára felmondási okot keletkeztet a jogviszony megszüntetésére.

Az elhalt bérlo örökösei általában azonban csak akkor jogosultak a földbérlet folytatására, ha családtagként maguk is részt vettek a bérlet föld művelésében, vagy a földet személyesen művelő gazdálkodók.

Máshol az örökösre nézve előírják, hogy képes legyen biztosítani a föld megfelelő művelését.

Ha a jogviszony folytatására több örökös tart igényt, a bíróság dönt az egyetlen örökösnek földbérlové kijelöléséről, illetve esetenként a jogszabály maga szab feltételeket arra, hogy az örökösök közül ki lehet földbérlo.¹⁸

10. Elszámolás a haszonbérleti szerződés megszűnése esetén

A törvény a haszonbérleti szerződés megszűnésének esetére a Ptk.-ban foglalt rendelkezést, amely a haszonbérelt dolog visszaadásáról rendelkezik, a mezőgazdasági haszonbérlet megszűnésére vonatkozó speciális szabályokkal egészíti ki. Ezek a rendelkezések a mezőgazdasági termelés érdekében végzett beruházások értékének elszámolásával és a bérlo által létesített berendezések, felszerelések elvitelével kapcsolatosak.

A Tftv. szerint haszonbérleti szerződés megszűnésekor a haszonbérlo:

¹⁸ TANKA ENDRE: *A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei*. 39. és köv. p.

- a) elviheti az általa létesített berendezési és felszerelési tárgyakat,
- b) követelheti az el nem vihető berendezéseknek, az általa telepített növényzetnek, valamint a talaj minőségének javítását eredményező talajvédelmi beavatkozásoknak és létesítményeknek a szerződés megszűnésekor megállapítható tényleges értékét,
- c) köteles a haszonbérbe adóval kötött eltérő megállapodás hiányában az általa létesített ideiglenes jellegű építmény a saját költségén kártalanítási igény nélkül lebontani, illetőleg eltávolítani. E kötelezettség nem teljesítése esetén a bontást, illetőleg az eltávolítást a haszonbérbe adó a kötelezett költségére elvégeztetheti.

11. A feles bérlet és a részesművelés

A magyar földhaszonbérleti rendszernek ősrégi alakulata volt a részes (feles) haszonbérlet. Otthonos volt mindenütt, ahol a mezőgazdálkodás alacsony fokon állott, ahol a bérlő szegény volt, vagy ahol a bérbeadó az alacsony haszonbérleti összeggel nem elégedett meg, de a birtokán önállóan sem volt képes gazdálkodni.¹⁹

A régi magánjogban nem volt elválasztva a haszonbérlet két speciális fajtája.

A magánjogban meghonosított intézményeket a mai magyar jogba a termőföldről szóló törvény szabályai iktatják be. A történelmi gyökereket is magában hordozó feles bérletet, illetve a részesművelést a Tftv. haszonbérlet speciális intézményeként értékeli.

A törvény indokolása szerint a két jogintézmény bevezetése a birtokstruktúra átalakulásának időszakában színesíti, bővíti a földtulajdonosok és földhasználók között kialakuló szerződéses kapcsolatokat, ezért érdeklődésre tarthat számot a létrejövő kis- és családi gazdaságokban.

Megjegyzendő, hogy a felesbérlet és a részesművelés a mai gyakorlatban elvéve ebforduló földhasználati jogcímek.

11.1. A feles bérlet

A termőföldre vonatkozó feles bérleti szerződés alapján a bérlő meghatározott termőföld időleges használatára és hasznainak szedésére jogosult és köteles ennek fejében a megtermelt termés felét vagy más hányadát a bérbeadónak természetben átadni.

A felesbérleti szerződés alapján föld birtoklására kizárólagosan a bérlő jogosult, csak ő használhatja azt, a függő termés felének ő kizáró tulajdonosa. A művelés módjában a bérbeadó nem szól bele, legfeljebb akkor, ha a bérlő az előre megállapított műveléstől eltér, egyébként a bérlő egyedüli kötelezettsége a termés fele részének kiadása, miután a függő termésnek, mint várandó értéknek mindkettőn, a bérbeadó és a bérlő, közösen a tulajdonosai.

11.2. A részesművelés

Nem tartozik a felesbérlet fogalma alá az az eset, amikor bizonyos munkaműveletet végez el a szolgáltató (szántás, vetés, aratás) s a felek a végzett munka ellenértékét a remélt termés bizonyos hányadrészeiben (esetleg felében) állapítják meg, ilyenkor részesművelésről beszélünk.

¹⁹ ZSAROLYÁNI SZEKERES ENDRE: *A földhaszonbérlet reformja Magyarországon* 15. és köv. p.

A részes bérlet az EU tagállamaiban is ismert, fokozatosan kiszoruló földhasználati forma. A földhasznosításban vagy egyáltalán nem, avagy csak 1% alatti mértékben fordul elő. Csak egyes déli országokban számottevő (pl. Spanyolországban 6,4 %, Portugáliában 3,4 % arányt ér el.). Ennek fő oka az, hogy az EU tagállamai afelesbérletet és a részesművelést – annak természetes kötelmi minősége miatt – feudális maradványnak tekintik: a földtulajdonos részéről való természetbeni szolgáltatás igénye a bérlő és a mezőgazdasági munkás kizsákmányolásra ad módot.²⁰

A termőföldre vonatkozó részesművelési szerződés alapján a szerződő felek közösen határozzák meg, hogy a részesművelésbe adott termőföldön mit termeljenek, a föld megművelésének egyes feladataiból (talaj-előkészítés, szántás, vetés, metszés, növény-ápolás, növényvédelem, betakarítás stb.) a szerződő felek milyen részt vállalnak és a megtermelt terményből milyen arányban részesednek, meghatározzák továbbá az elemi csapás vagy más rendkívüli esemény okozta kár viselésére irányadó szabályokat. Maga a részesművelési szerződés annyiban tér el a haszonbérlet általános formájától, hogy a szerződő felek a haszonbérbe adó és a haszonbérlő az általuk meghatározott munkamegosztásban közösen gazdálkodnak.

A részesművelés jogintézményének törvényi megfogalmazása a haszonbérletnek, mint a föld tulajdonosa és használója közötti sajátos tartalmú jogviszonynak egy tágabb formáját is jelentheti. A törvényszöveg arra enged következtetni, hogy a részesművelési szerződés a haszonbérlettel azonos módon, a tulajdon és a használat szétválasztásán alapszik, de a használói, haszonbérlői oldalon nem egy, hanem esetleg több alanya is lehet a szerződésnek, akik a részesművelési szerződésben kötött megállapodás alapján egyfajta munkamegosztásban gyakorolják a haszonbérlőt megillető jogaikat, és teljesítik a föld mezőgazdasági célú hasznosításával és a haszonbérfizetéssel kapcsolatos kötelezettségeiket.²¹

11.3. A földhaszonbérlet elhatárolása a feles bérlettől és a részesműveléstől

A legfontosabb szabályt a különbözőségekre nézve a Tftv. mondja ki, miszerint a feles bérlet és a részesművelés tekintetében nem alkalmazhatók a Tftv.-ben megfogalmazott birtokszerzési és időbeli korlátok.

A Tftv. 24. és 25. § mind a két használati formára azonos módon rendelkezve úgy szól, hogy sem a feles bérletre, sem a részesművelési szerződésre a haszonbérleti jogviszony időtartamára és a haszonbérlhető terület nagyságára vonatkozó rendelkezéseket nem kötelező alkalmazni.

Míg a haszonbérleti szerződés esetén mindegy kitől kapja meg a földtulajdonos az előre rögzített haszonbérleti díjat, addig a részesművelésnél nem határozható meg előre a földtulajdonos jussa. Részes művelés esetén a felek között levő jogviszony lényege tehát nem a termés meghatározott részének a szolgáltatása, hanem a közös jövedelem-szerzés. Annak eldöntése joga – szemben a haszonbérlettel –, hogy a vállalkozó (a földtulajdonos) kivel vállalkozik közös termelésre, csak a szerződő felekre tartozik. A vállalkozásból következik, hogy elemi csapás esetén – ellentétben a haszonbérlettel – a részesművelő haszonbérmeárlást nem követelhet. Biztosítási esemény (jégverés stb.)

²⁰ TANKA ENDRE: *A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei*. 27. p.

²¹ RIBÁNSZKI RÓBERT: *Törvény a termőföldről*. 75. p.

esetén a biztosító által fizetendő térítés megoszlik a részes művelésre szerződött felek között.

14. Komplex földművelési szolgáltatási (integrátori) szerződés

A hazai gyakorlat kialakított olyan földhasználati alakzatot is, amely nem szorítható a már ismertetett földhasználati formák közé. A jogügylet lényege abban foglalható össze, hogy a föld tulajdonosa a tulajdonában lévő földet bérbe adja olyan természetes vagy jogi személynek, amely/aki a föld megműveléséhez szükséges gazdasági eszközzel rendelkezik, a föld egy részét azonban a föld tulajdonosa (mindig másutt) egyénileg kívánja hasznosítani, úgy, hogy minden évben azonos növényi kultúrát (hagymát, zöldséget) termesztessen, vetés előkészítését a teljes területen (a szükséges vetőmagvak és anyagok beszerzését), gépi művelést, a termesztéstechnológia irányítását az ehhez szükséges gépeket a bérlő végzi, a felek e szerződést megbízásnak/vagy integrátori szerződésnek minősítik.

Az integrátor a különböző földtulajdonosok földrészeit tábla-méretekbe összevonja és azokon a saját gazdálkodási érdekeit követő nagyüzemi művelést folytat, úgy, hogy a földeket saját földjeivel egyesíti. Azonban a bérbeadó részére az általa termesztetni kívánt növényfajta számára – a szükséges vetésforgó változásai miatt – mindig másutt területet ad vissza, ez az integrátori szerződés sajátja.

Más változatban bérlő nem területet ad vissza a földtulajdonosnak, hanem elvégzi a szükséges munkálatokat, majd azok ellenértéke levonása után, a termérték és az Ak érték szerinti mennyiségben megjelölt terményfajtákat vagy azok ellenértékét szolgáltatja ki – akár saját termék-készletéből, akár piaci beszerzéséből.

A szerződés mindkét fél javára gazdálkodói érdekeket elégít ki, ugyanakkor nem szorítható a haszonbérlet keretei közé.

A szerződés valós tartalma szerint vagy alhaszonbérlet (amennyiben területet ad vissza művelésre a tulajdonosnak a bérlő), vagy részesművelési szerződés (amennyiben a földtulajdonos ténylegesen nem végez munkát a „visszaadott” területen).

Az alhaszonbérleti szerződés semmis szerződés, ugyanakkor a leplezett részesművelési szerződés sem EU-konform és az ellentétes az agrártámogatási rendszerünkkel is, mert vitatható, hogy kit illet meg a támogatás és milyen arányban. Ezért a jogviszonyt legalizálni kell, tisztázva a tényleges földhasználati arányokat, a regisztrálást mikéntjét és azt, hogy felek a támogatás mértékén milyen arányban osztozhatnak.²²

15. A földhaszonbérletről de lege ferenda

15.1. EU-s kötelezettségek

Magyarországnak már jelenleg is számos olyan jelentős nemzetközi jogi kötelezettsége van, amelyeket a földhaszonbérlet szabályozásánál figyelembe kell vennie. Ezek az Európai Megállapodás (ún. társulási szerződés), az EU tagokra kötelezettséget róvó

²² TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld.* 110. és köv. p.

Római Szerződés, valamint az egyes országokkal megkötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények.

15.1.1. Az 1991 decemberében megkötött ún. társulási szerződés a mezőgazdasági és földviszonyok területén nem tartalmaz derogációs időszakot. A megállapodás a Magyarországon letelepedett közösségi vállalatok és magánszemélyek részére biztosítja a földhaszonbérlet jogát, de nem adja meg részükre a használati jogot, a földhasználati jogot, a haszonélvezeti jogot, valamint a felesbérlet és részesművelés jogát.

15.1.2. A tagfelvétel fő következményeit a tagjelölt országokkal szemben az EU tagállamok kormányfőinek az Európa Tanács 1993 júniusában Koppenhágában tartott ülésén elfogadott Deklarációja tartalmazza. A felvételi kritérium egyike, hogy a csatlakozó ország „működő piacgazdasággal rendelkezzen”, továbbá a jognak létre kell hoznia a földpiac működését szolgáló alapstruktúrákat, mint pl. a földnyilvántartást és a földjelzáloghitel intézményét.

15.1.3. A Római szerződés egyes fejezeteiből – témánk szempontjából – a 2. fejezet tartalmaz fontos rendelkezést. E szerint „a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozásokat, amelyek egy tagállam állampolgárának egy másik tagállam területén való letelepedésére vonatkoznak, meg kell tiltani. Ilyen tilalom irányadó azokra a korlátozásokra is, amelyek bármely tagállam polgára által egy másik tagállam területén történt letelepedése során alapított képviselő, fiók vagy leányvállalat felállítására vonatkozik.” Továbbá: „A letelepedés szabadsága kiterjed az önálló vállalkozói tevékenység megkezdése és gyakorlása iránti jogra ...”.

E körben a Tanács és a Bizottság – az erre irányadó eljárási rend szerint – végrehajtó intézkedéseket hozott. Ezek többek közt „lehetővé teszik, hogy egy tagállam állampolgára földet és építményeket szerezzen és használjon egy másik tagállam területén.....”.

15.1.4. Az EU Bizottság jogértelmezése szerint a tőke szabad áramlásának biztosítása azt jelenti, hogy a letelepedő külföldi vállalkozó földtulajdoni és földbérleti jogát meg kell engedni. Ugyanakkor e szabály értelmében nem minősülhet hátrányos megkülönböztetésnek, ha a tulajdonszerzés vagy a földbérlet feltételeit az állam általános érvánnyel változtatja meg, vagyis a korábbi rendezéshez képest eltérő (esetleg hátrányosabb) előírást vezet be saját állampolgáraival szemben, ekként pedig a letelepedő külföldi vállalkozókra is kiterjedő hatállyal.

Az EU Bizottság 1997-ben e tárgyban jogfejlesztő jogértelmezést adott ki, amelynek lényege: miszerint „tiltott minden, mind a diszkriminatív, mind a nem diszkriminatív jellegű korlátozás. Azok a nem diszkriminatív jellegű intézkedések, amelyek a beáramló tőke mozgását korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyanobjektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétették és a közérdek érdekében kötelező elvárások támasztanak alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.” Azonban ez az álláspont jogi kötöttséggel csak azt követően rendelkezik, ha az EU valamennyi tagállama azt elfogadja.²³

Egyetértve Tanka Endre értelmezésével „Az EU Bizottság – a diszkrimináció tilalma és a tőkeáramlást gátló nem diszkriminatív intézkedések elmozdítása címén – akkor

²³ TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld.* 59–65. p.

követelhetné az új tagjelöltektől a föld- tulajdonszerzésének a jogi személyek javára megengedését, valamint a földhaszonbérlet korlátainak eltörlését, ha előbb ezt az igényt valamennyi tagállammal szemben sikerrel érvényesíti. Hasonlóan csak akkor kifogásolható a magyar jogi rendezés azon törekvése, hogy a szerzőképességet letelepedettséghez, agrár-szakképzettséghez stb. kívánja kötni, ha Brüsszelnek sikerül elérni, hogy pl. a francia jog a földtulajdonszerzés, illetve a földbérlet feltételeinél kiküszöbölje a mezőgazdasági szakképesítést, hasonlóan a dán jog az erre irányadó számos előírását.”²⁴

15.2. Szabályozásra váró kérdések

A kormány birtokpolitikai elvei szerint a birtokpolitika egyik elérni kívánt célja, a korszerű mezőgazdasági termelés biztosítása, és a mezőgazdaság versenyképességének erősítése.

Ezen belül kiemelt cél a jól működő családi gazdaságok kialakítása, illetve a már meglévők megerősítése.²⁵

Erre való figyelemmel a bérleti szabályozásnak a hatályos joganyagot pontosítani kell alábbi területeken:

- a bérlők személyi körének meghatározása (letelepedettség, agrár-szakképzettség stb.);
- a bérlet minimális időtartamának meghatározása a maximális időtartam mellett;
- annak a lehetőségnek biztosítása, hogy a bérleti díj kontrollálható legyen;
- a haszonbérleti jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyezhetőségét lehetővé kell tenni.

A javaslatunk nem a liberális földhaszonbérlet felé mutat, s nincs teljesen összhangban a Világbank olyan értékelvével sem, mint a tőkeáramlás zavartalanságának biztosítása. Amennyiben azonban a jogalanyok mindegyikével szemben azonos feltételt támasztunk, úgy az megfelel az EU tagállamok nemzeti gyakorlatának, s nem sérti az arányosság elvét sem.

²⁴ TANKA ENDRE: *A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei*. 58. p.

²⁵ 1010/2002. (II. 1.) Korm. határozat.

Felhasznált irodalom

- ALVINCZ JÓZSEF – HARZA LAJOS – ILLÉS RÓBERT – SZÜCS ISTVÁN – TANKA ENDRE: Változások a gazdálkodás földviszonyaiban. *Agrárgazdasági Tanulmányok*, 1999./14. AKII Bp. 2000.
- BESENYEI LAJOS: *A bérleti szerződés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- BURGERNÉ GIMES ANNA: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unió országában (I–II.) *Statistikai Szemle*, 1998/4–5. sz.
- ENESE LÁSZLÓ: *Mezőgazdasági bérleti rendszerek az Európai Közösség országában*. Gazdálkodás, 1993. 4. sz.
- ENESE: *A földhaszonbérlet jelen és jövője*. Budapest, 1998. Kézirat.
- GELENCSÉR JÓZSEF: A földhasználat földbérlet problémái. *Gazdálkodás*, 1997. 5. sz.
- HANTÓ ZSUZSA – SZÜCS ISTVÁN: A földtulajdon és földhasználat. *Gazdálkodás*, 2000. 4. sz.
- KOZMA FERENC: A gazdasági globalizáció rögzös útjai. *Magyar Tudomány*, 2000/9. sz. 1069–1078. p.
- KOVÁCS LÁSZLÓ: Agrárgazdasági szereplők az átmenet éveiben. *Szociológiai Szemle*, 1998/3. sz.
- NAGY LAJOS: *A fejlett tőkésországok szabályozott földpiacáról*. Szeged, 1992. 165. p. (OTKA-kutatás).
- NAGY LAJOS: A földtulajdon koncentrációja és a földpiac az EU-ban. *Gazdálkodás*, 1995. 1. sz.
- NOVÁK ZALÁN: A földbérlet szabályozása. *Gazdálkodás*, 2001. 5. sz.
- OLAJOS ISTVÁN: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai. *Magyar Jog*, 2001. 2. sz.
- RIBÁNSZKI RÓBERT: *Törvény a termőföldről*. PERFEKT Kiadó, 1994.
- TANKA ENDRE: *A földbirtok-politika alapkérdései az átalakuló magyar mezőgazdaságban*. AKII, Budapest, 1993.
- TANKA ENDRE: *A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei*. AKII, Budapest, 2000.
- TANKA ENDRE: *Föld és elsajátítás. Sorskérdések földviszonyaink múltjában és jelenében*. Agroinform Kiadó, Budapest, 2000.
- TANKA ENDRE: Európai integráció és magyar földpolitika. *Valóság*, 2000. május, XLIII. évf. 5. sz..
- TANKA ENDRE: *Földtörvény a magyar uniós integráció küszöbén*. Valóság, 2001. febr. XLIV. évf. 2. sz.
- TANKA ENDRE: A földhaszonbérlet korszerűsítési igényei és lehetőségei. *Agrárgazdasági Tanulmányok*, 2000. 3. sz.
- TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld*. Kairosz Kiadó, 2001.
- TASSY IRÉN: Földhasználati jog az EU-ban. *Gazdaság és Statisztika*, 1998. 1. sz.
- ZSAROLYÁNI SZEKERES ENDRE: *A földhaszonbérlet reformja Magyarországon*. Kézirat, 1931.

PÁL BOBVOS

REGULATIONS ON LAND-LEASEHOLD, MÉTAYAGE AND SHARE-FARMING

(Summary)

The acts on compensation, co-operative societies and land-distribution have thoroughly changed the property-structure of agricultural land in Hungary. Thanks to land-privatisation, that has actually been finished by now, populations of various economical, social classes, and with different possibilities, have been allotted land-property. A demarcation line can be found between agricultural and outsider land-owners. The latter ones do not have instruments of production, so they are bent on getting profit by means of leasehold.

A great proportion of land-lease in Hungary (on a national level, 56,9%, in case of arable land, 69% in 1999) predicts a long-time presence of land-leasehold in Hungarian production-structure in the future as well.

In contrast of Hungary's agriculture, including land-properties, the European Union necessitates a regulation in compliance with the principles of market-economy, comprising

- the liberty of undertaking, settlement and money-fluctuation,
- the effectivity of land-utilisation,
- a product-character of land-property.

According to the latest legal regulations, a land-concentration is to be brought about to make good use of the land, and a private-economy based on family manpower has to be developed, in a way that regulation is to be in harmony with market-liberty, and the number of possible land-owners and tenants must not be reduced in a negative discriminatory way.

This study provides a brief view of the legal regulations on land-leasehold in force, and develops a personal opinion on possible implementation of the state and municipality intervention, in respect of the liberty of contracting parts, and special characteristics of legal relations.

Some of the proposals, such as

- appointing people who can be tenants (settlement, agricultural education etc.),
- the fixing of minimal and maximal period of lease,
- assuring a possible control on the rent,
- a possibility of registration of the right of lease in the land-register is to be carried out, do not show a liberal opinion on land-leasehold, and are not in harmony with some value-principles of the World bank, such as a usual money-fluctuation is to be assured.

They are, however, in accordance with national practice of the member states of European Union, and the principle of harmony.

Az ún. státusztörvény és a nemzetközi jog

Aligha kísérté nagyobb bel- és külpolitikai vita az Országgyűlés által elfogadott törvényeink közül egyiket sem, mint az egyébként több mint 90 %-os többséggel elfogadott ún. státusztörvényt, azaz „A szomszédos államokban élő magyarokról” szóló 2001. évi LXII. törvényt.¹ Miután a törvényt az Országgyűlés ilyen – több mint meggyőző – többséggel fogadta el, így egyfajta pártpolitikai konszenzus kétséget kizáróan fennállt abban a tekintetben, hogy a törvény elfogadása az Alkotmány 6. § (3) bek-e értelmében fogant, s alkotmányos alapelv gyakorlati megvalósítását szolgálja.²

Ugyanakkor a törvény elfogadását s kihirdetését követően – a törvény hatályba lépésének közeledtével – a szomszédos országok egy részéből, elsősorban Romániából, majd Szlovákiából is egyre élénkebb ellenvélemények, ellenérzések fogalmazódtak meg, vitatva a törvény jogszerűségét. A jogszerűség vitatása – politikai megfontolásokon túl – elsősorban nemzetközi jogi alapon jelentkezett, kétségbe vonva ugyanis a törvény *extraterritoriális* jellegének (nemzetközi) jogszerűségét, avagy más szóval, az érintett államok szerint a törvény sérti a szomszédos országok szuverenitását.³ A hektikus politikai vitát igazából a román, majd ezt követően a szlovák kormány részéről megnyilvánuló kifogások váltották ki, azaz, azon két szomszédos ország részéről merültek föl komoly kifogások a magyar törvény nemzetközi jogi konformitása kérdésében, amely két államban él a szomszédos államokban élő magyar nemzetiségűek döntő többsége. A polémiát különösen felerősítette az *Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága* (Velencei Bizottság) jelentése. A Velencei Bizottság Nastase román kormányfő 2001. június 21-én eljuttatott kérésére, illetve a Magyar Köztársaság külügyminisztere megkeresése alapján értékelte a státusztörvénnyel kapcsolatos nemzetközi jogi természetű problémákat. A román megkeresés arra irányult, hogy a Velencei Bizottság vizsgálja meg „a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvénynek az európai normákkal, valamint korunk nemzetközi jogi normáival és elveivel való összeegyeztet-

¹ A törvényt az Országgyűlés a 2001. június 19-i ülésnapján fogadta el. Kihirdetve: Magyar Közlöny 77. sz. (2001. július 7.)

² Az Alkotmány 6. § (3) bek. szövege: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

³ Ilyen értelemben nyilatkozott például Jaroslav Chlebo, aki kijelentette, hogy Szlovákia ragaszkodik ahhoz, „... hogy a magyar fél írásban rögzítse: a kedvezménytörvénynek nincs területen kívüli hatálya, nem avatkozik be országunk személyi és területi joghatóságába” (Népszabadság 2002. március 8.), ezzel tulajdonképpen megerősítette a szlovák parlament 2002. február 6-i állásfoglalását a Magyar státusztörvényről. Vö: Népszabadság 2002. február 7. – A későbbiekben Ukrajna is hasonló aggályokkal jelentkezett, ld. „Aggályaink vannak”. Népszabadság 2002. május 8. (az ukrán nagykövet nyilatkozata)

hetőségét”.⁴ A magyar felkérés pedig arra irányult, hogy a Bizottság „végezze el a nemzeti kisebbségekhez tartozó és az állampolgárság szerinti állam határain kívül élő személyek számára biztosított kedvezményes elbánásra vonatkozó európai jogalkotás legutóbbi tendenciáinak összehasonlító elemzését.”⁵ A Velencei Bizottság 2001. július 6–7. között megtartott plenáris ülésén úgy határozott, hogy az Európa Tanács egyes tagállamainak jogalkotása és joggyakorlata alapján vizsgálja meg a felek kérelmében foglaltakat annak megállapítása céljából, hogy a vizsgálat tárgyát képező kedvezményes elbánás hogyan viszonyul az Európa Tanács normáihoz és a nemzetközi jog elveihez. A Velencei Bizottság 2001. október 19–20-án megtartott plenáris ülésén elfogadta az e célból létrehozott munkacsoport jelentését. A jelentés kézhezvételét követően mind a magyar, mind a román kormány saját meggyőző igazát olvasta ki a Velencei Bizottság helyzet-elemzéséből, különösen pedig a Bizottság következtetéseiből. Erre tekintettel már most, előzetes kommentár és jogi elemzés nélkül idézem a Bizottság által nevesített nemzetközi jogi (alap)elvek alapján elkészült jelentésének konklúzióit:

„Az állam kibocsáthat idegen állampolgárookra vonatkozó jogi aktusokat amennyiben ezek hatása határain belül érvényesül.

Amikor e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárookra nézve külföldön fejtsek ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének véleményezését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni.

Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat egy más államban bejegyzett nem kormányzati egyesületre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban (*in situ*) csak a konzuli hatóságok közbejöttével szerezhető meg, ez utóbbiak általánosan elfogadott rendeltetését is figyelembe véve. Előnyös, ha a vonatkozó törvények és rendeletek pontos kritériumok felsorolásával határozzák meg alkalmazási körüket. Az egyesületek tájékoztatással szolgálhatnak e kritériumok tekintetében, az azokat alátámasztó hivatalos dokumentumok hiánya esetén.

A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegyezése, vagy azok hallgatólagos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak. A kétoldalú szerződések végrehajtását, vagy értelmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek az eljárások nem bizonyultak eredményesnek.

Az anyaország által kibocsátott közigazgatási okmány csak tulajdonosának a vonatkozó törvények és rendeletek alapján járó kedvezményekre történő jogosultságát igazolhatja.

A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi és e célhoz mértén arányos.

⁴ Forrás: internet: www.htmh.hu/archivum/velence.htm.

⁵ Uo.

Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, amennyiben ez legitim célt követ és a célhoz mérten arányos.⁶

Miután mindkét kormány meg volt győződve saját igazáról, mintegy ellentételezve a megelőző kb. fél esztendő érdemi tárgyalásainak – a Velencei Bizottság által is kifogásolt – hiányát, szinte váratlanul, rövid előkészítést követően 2001. december 22-én Budapesten hirtelen gyorsasággal sor került az „Orbán–Nastase paktum”-ként aposztrofált megállapodás aláírására.⁷

A politikai viták keresztüztébe a magyar igazolványok kiadásával kapcsolatos hatásköri (extraterritoriális) kérdések, illetve – az Orbán–Nastase megállapodás eredményeként jelentkező – a román állampolgárok magyarországi munkavállalásával kapcsolatos kérdések kerültek.⁸ Természetesen nagyon sok vitatható és egyben vitatott rendelkezés található a magyar törvényben, de jelen tanulmánynak nem az a célja, hogy konkrét részkérdésekkel foglalkozzon, hanem annak vizsgálata, hogy a pozitív nemzetközi jog hatályos szabályai, valamint a magyar alkotmánynak a nemzetközi kötelezettségekkel kapcsolatos rendelkezései hogyan viszonyulnak az ún. státusztörvényhez, illetve a magyar–román kétoldalú megállapodáshoz.

Az említett vita (az akkori és mostani) kormány és ellenzéke között a nemzetközi jogot érintő három fő kérdéskörben foglalható össze.

- a) Kötelezi-e Magyarországot (a magyar kormányt) a magyar–román kétoldalú megállapodás, és ha igen, mire?
- b) Mennyiben adekvát a kétoldalú megállapodás a 2001. január 1-jén hatályba lépett magyar törvénnyel? Módosította-e a kétoldalú megállapodás a magyar törvényt?
- c) Sérti-e a magyar törvény Románia és a többi szomszédos állam szuverenitását, azaz tartalmát tekintve kiterjeszti-e a törvény hatályát más állam területére?

1. Kötelezi-e Magyarországot (a magyar kormányt) a magyar–román kétoldalú megállapodás, és ha igen, mire?

A politikai polémia során az Orbán-kormány tagjai/képviselői gyakran hivatkoztak arra, hogy a magyar–román kétoldalú megállapodás csupán egy *szándéknyilatkozat*, azaz nemzetközi szerződésnek nem tekinthető, így az a magyar államra/kormányra nézve nemzetközi jogi értelemben semmilyen kötelezettséget nem ró.⁹ A nemzetközi jog tudományában ezt az álláspontot képviseli Nagy Boldizsár, aki úgy véli, hogy jogi értelemben sem a Velencei Bizottság állásfoglalása, sem a magyar–román egyetértési nyi-

⁶ Uo.

⁷ Az „Orbán–Nastase paktum”-ként aposztrofált magyar–román kétoldalú megállapodás hiteles angol elnevezése: „Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and issues of bilateral co-operation” A memorandum nemhivatalos magyar nyelvű fordításának címe: „A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata” (forrás: www.htmh.hu/dokumentumok/egynyil.htm)

⁸ A 3. lábjegyzetben hivatkozott nyilatkozatok mellett hasonló aggályokat fejtett ki az EBESZ nemzetiségi főbiztosa ROLF EKEUS is. Vö. Népszabadság 2002. január 26., és az Európa Tanács részére készített ún. Jürgens-jelentés is.

⁹ Maga a magyar külügyminiszter is szándéknyilatkozatnak nevezte az Orbán–Nastase megállapodást az Országos Munkaügyi Tanács 2002. január elején megtartott rendkívüli ülésén. Ld. HVG 2002. január 12., 88. p.

latkozat nem kötelezi a Magyar Köztársaságot.¹⁰ Ezzel szemben Dunay Pál, aki a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének nemzetközi jogi alapelvére helyezi a hangsúlyt, kiemeli, hogy „Ha (ti. a kormány – B. L.) megígérte, hogy rövidebb-hosszabb időre jöhetnek román ajkú románok munkát vállalni, akkor nem mondhat olyat, ami ezt kétségesse teszi, hiszen jóhiszeműen tárgyalt, s vállalta a kötelezettséget.”¹¹

Álláspontom szerint azonban a magyar–román „egyetértési nyilatkozat” szerződési jellege, s így annak normatív tartalma a nemzetközi jog pozitív szabályai alapján aligha vitatható. A(z) (államok közötti) nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 2. cikke értelmében ugyanis – az Egyezmény hatálya alá tartozó – „szerződés» államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent tekintet nélkül arra, hogy egyetlen kettő vagy több egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől”.¹² Megemlítem, hogy a szerződések jogának kodifikációját megelőzően már kialakult szokásjogi szabályok is a nemzetközi szerződés fogalmát így határozták meg, s a nemzetközi jog tudománya is ezzel a kategóriával operált. Miután Magyarország is részese a Bécsi Egyezménynek, nem csupán nem vonható kétségbe a magyar–román kétoldalú megállapodás nemzetközi szerződés jellege, hanem – megítélésem szerint – azt egyértelműen nemzetközi szerződésnek kell tekinteni függetlenül annak elnevezésétől. A szerződéskötésnél eljáró személyek (a két kormányfő) mind a Bécsi Egyezmény értelmében, mind pedig az alkotmányos szabályozás alapján külön meghatalmazás nélkül is jogosultak szerződéskötésre.¹³

A megállapodás formája és a szerződéskötésnél eljáró személyek nemzetközi jognak és alkotmányjognak való megfelelése mellett a megállapodás tartalma is adekvát a nemzetközi jog tudományában kimunkált definícióval, miszerint *a nemzetközi szerződés* (az erre jogosult) *jogalanyok közötti kifejezett akaratmegegyezés, amely nemzetközi jogok és kötelezettségek létrehozására, módosítására, avagy megszüntetésére irányul.*¹⁴ A nemzetközi jog szociológiai megközelítésű tudományban pedig a nemzetközi jog szabálya (a nemzetközi szerződés) mint *az államok közös döntése* jelenik meg.¹⁵ A magyar–román kétoldalú megállapodás kétség kívül kielégít minden olyan formai és tartalmi

¹⁰ NAGY BOLDIZSÁR: A szándék-buborék. *Élet és Irodalom*, 2002. január 25.

¹¹ DUNAI PÁL: Státustörvényzűr. *Heti Világgazdaság*, 2002. január 12., 40. p.

¹² Az Egyezmény magyarországi kihirdetésére az 1987. évi 12. tvr.-rel került sor. A tvr., mint hivatalos magyar fordítás azonban hibás. A tvr. szövegében szereplő „... függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől” helyett helyes a „függetlenül a megállapodás elnevezésétől” fordítás lenne megfelelő. A magyar nyelvre fordított Malcolm N. Shaw-féle nemzetközi jogi tankönyv helyesen tartalmazza a fordítást. (Vö. MALCOLM N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 558. p.) A Bécsi Egyezmény hiteles angol nyelvű szövege a következő: „treaty» means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;”

¹³ A szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 7. cikk 2/a. pontja értelmében „Funkciójuknál fogva és anélkül, hogy meghatalmazást mutatnának fel, a következők tekintendők államuk képviselőjének: a) államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik; ...” (1987. évi 12. tvr. fordításában). A Magyar Köztársaság Alkotmányának 35. § (1) bek. j) pontja értelmében a Kormány „közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyar Köztársaság Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt”.

¹⁴ Ilyen értelemben I. NAGYKÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999., 344. p.

¹⁵ VALKI LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.

követelményt, amelyek a tételes nemzetközi jog, illetve a jogtudományi dogmatika beleért a szerződés fogalmába.

Az előzőekben kifejtettek értelmében tehát az ún. Orbán-Nastase megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül. Egybevetve a törvény, illetve a megállapodás tartalmát, szembetűnő eltérések fedezhetők fel (így pl. a munkavállalás, az igazolványok kiadása és igazolványra jogosultság meghatározása, törvény felülvizsgálata stb.).

Miután a kétoldalú megállapodást követően, azzal többé-kevésbé adekvát módon több magyar jogszabály rendelkezésének módosítására került sor, úgymond a törvény végrehajtási rendelkezéseiként, aligha kétséges, hogy a magyar kormány kötelezettségének tekintette az általa „szándéknyilatkozatnak” minősített megállapodás magyar jogszabályokba való beépítését, azaz a magyar jogrendnek „a vállalt nemzetközi kötelezettséggel való összhangjának biztosítását”. E jogszabály-módosítások azonban nem terjednek ki alapvető fontosságú kérdésekre, s pl. a munkavállalásra vonatkozó hatályos magyar jogszabályok egyáltalán nincsenek összhangban a kétoldalú megállapodásban szereplő rendelkezésekkel.¹⁶

Fokozza a problémát, hogy a kétoldalú megállapodás hiteles szövege csak angol nyelven készült, s hivatalosan ez sem hozzáférhető, mivel a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában (Magyar Közlöny) sem kihirdetésre, sem közzétételre nem került, s a megállapodás magyar fordítása is csak a HTM internetes honlapján lelhető fel.¹⁷ A jogalkalmazó (akár közigazgatási, akár bírói) számára így – a magyar alkotmányos szabályozás értelmében – az abban meghatározott jogok/kötelezettségek semmiféle jogforrási értékkel nem bírnak. A státusztörvény és a kétoldalú magyar-román nemzetközi megállapodás közötti szembetűnő kollízió kiélezett módon, mintegy a problémakör „állatorvosi lova”-ként hozta felszínre, a nemzetközi jog és a (magyar) belső jog viszonyának hiányos, semmitmondó és túl általános alkotmányos szabályozásából eredő jogalkotási/jogalkalmazási problémákat. A magyar Alkotmány 7. § (1) bek.-ének éles kritikája szinte kezdettől fogva nyomon követhető a nemzetközi jog magyar tudományában,¹⁸ így e problémakör részleteire nem kívánok részletesen kitérni, s a probléma verifikálódik az Alkotmánybíróság 10 éves gyakorlatában is.¹⁹ Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésének problémáit és helyes értelmezését részletesen és kimerítő alapos-sággal az Alkotmánybíróság csak 1998-ban fejtette ki.²⁰ Rövid összefoglalás gyanánt azonban ehelyütt is le kell szögezni, hogy

- a) az Alkotmány 7. § (1) bek.-e a dualista/transzformációs doktrínát, illetve jogtechnikát definiálja, miszerint a nemzetközi jog valamely szabálya vagy bármely más

¹⁶ A problémával részletesen foglalkozik MOLNÁR PATRÍCIA: Kedvezménytörvény-fordulatok Munka hadának a lépése. In: *HVG* 2002. január 12., 87–89. p.

¹⁷ L. a www.htmh.hu/dokumentumok/egynyil.htm.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság fennállásának tízéves jubileuma alkalmából rendezett tudományos konferencián is hivatkoztak a nemzetközi jog hazai tudománya részéről az Alkotmány 7. §. (1) bek. tekintetében – különösen a Bodnár László, Bragyova András és Vörös Imre munkáiban – megnyilvánult kritikákra. Ld. NÉMETH JÁNOS: Az Alkotmánybíróság további működését befolyásoló körülmények. In: *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Alkotmánybíróság, Bp., 2000., 55. p.

¹⁹ Lásd különösen az Alkotmánybíróság 53/1993. (X.13.) és 36/1996. (IX. 4.) AB.sz. határozatait.

²⁰ Vö. 30/1998. AB: sz. határozat.

a nemzetközi jogból eredő kötelezettség (pl. az ENSZ BT határozata)²¹ nem része a magyar jogrendszernek, a jogalkalmazó számára csak a transzformált (azaz magyar jogszabállyá átalakított) nemzetközi kötelezettség jelenik meg jogforrásként,²²

b) nem definiálható, hogy mit is kell érteni az alatt, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere ... biztosítja ... a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ez – a dualista/transzformációs praxis esetén kizárólag a nemzetközi kötelezettségek (különösen a nemzetközi szerződések) kihirdetésével valósulhat meg,²³

c) amennyiben mégis sor kerül a nemzetközi szerződés/kötelezettség (esetünkben a magyar–román megállapodás) kihirdetésére, még mindig megoldatlan a jogforrási hierarchia kérdése, s ezzel együtt a hagyományos *lex posterior, lex specialis* szabályok alkalmazásának kérdése.

Ugyanakkor a 1969. évi Bécsi Egyezmény 26. és 27. cikke félre nem érthető konkrétsággal határozza meg, hogy „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok.” (26. cikk); „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.” (27. cikk).

A pozitív nemzetközi jog hatályos szabályai szerint – s végső soron a magyar Alkotmány értelmében is – a magyar–román kétoldalú megállapodásban foglaltak jóhiszemű teljesítése feltételezi, hogy a magyar fél a kétoldalú megállapodásban foglalt rendelkezések alapján járjon el, s ennek megfelelően helyezze hatályon kívül a 2001. évi LXII. törvényt, avagy a többi szomszédos állammal kötött ugyancsak kétoldalú megállapodások alapján módosítsa azt, esetleg alkosson új törvényt.

Álláspontom szerint jelen pillanatban az lenne a jognak is megfelelő, minden tekintetben korrekt, a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését garantáló megoldás, ha az Országgyűlés felfüggesztené a törvény hatályát, s annak függvényében, hogy a szomszédos államokkal kötött kétoldalú megállapodásokból milyen (magyar) belső jogi kötelezettségek hárulnak Magyarországra, vagy módosítaná a törvényt, vagy – szükség esetén – teljesen új törvényt alkotna.

2. Mennyiben adekvát a kétoldalú megállapodás a 2001. január 1-jén hatályba lépett magyar törvénnyel? Módosította-e a kétoldalú megállapodás a magyar törvényt?

E problémakörben a teljesség igénye és minden jogon kívüli kommentár nélkül a magyar–román megállapodás²⁴ és a státusztörvény főbb rendelkezéseit kívánom ütköz-

²¹ Lásd erről részletesen KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás*, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai I., Szeged, 2001. (szerk.: Bodnár László), 133–162. p.

²² A jogalkotásról szóló 1987. XI. tv. sem említi a nemzetközi szerződéseket, vagy más nemzetközi kötelezettségvállalásokat, mint jogszabályokat.

²³ Ilyen értelemben ld. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I.* Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998., 86. p.

²⁴ Lásd a 7. sz. lábjegyzetet.

tetni. Az én olvasatomban ugyanis *prima vista* nyilvánvaló a törvény és a megállapodás közötti eltérés.

2.1. Munkavállalás területén

Megállapodás: „Minden román állampolgár, származására való tekintet nélkül, a Magyar Köztársaság területén érvényes munkavállalási engedély alapján ugyanazokat a munkavállalási feltételeket és elbánást élvezi. A munkavállalási engedélyek a Magyarországon tartózkodó idegen állampolgárok munkavégzési engedélyeztetéséről hozott általános rendelkezések szerint kerülnek kibocsátásra.” (I./2.)

Törvény: „Az e törvény hatálya alá tartozó (ti. a „Magyar igazolvány”-nyal, illetve a „Magyar hozzátartozói igazolvány”-nyal rendelkező – B.L.) személy a Magyar Köztársaság területén engedély alapján foglalkoztatható. Az engedélyezési eljárás során a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó általános szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az engedély naptári évenként összesen három hónap időtartamra a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül adható ki.” (15. §)

2.2. Igazolványra jogosultság

Megállapodás: „A nem magyar identitású román állampolgárok nem kapnak igazolványt, és nem lesznek jogosultak olyan előnyökre, amelyeket a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény biztosít.” (I./3.)

Törvény: „E törvény hatálya ... kiterjed az (1) bekezdésben meghatározott személy együttélő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekekre, ha egyébként nem magyar nemzetiségűek.” (1. § (2) bek.)

2.3. Igazolványok kiadása; ajánlószervezetek

Megállapodás: „A magyar ajánlószervezetek vagy egyéb szervezetek Románia területén nem adnak ki olyan ajánlást, amely az etnikai eredetre vagy egyéb feltételre vonatkozik. Ezek a szervek illetve egyéb szervezetek Románia területén csak – egyéb hivatalosan igazoló iratok híján – jogilag nem kötelező erejű információt szolgáltathatnak.” (I./5.)

Törvény: „Az elbíráló hatóság a „Magyar igazolvány”-t akkor állítja ki, ha a kérelmező személy olyan ajánlással rendelkezik, amelyet a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek képviselőjében az adott államban eljáró, a Magyar Köztársaság Kormánya által ajánló szervezatként elfogadott szervezet állított ki, ...” [20. § (1) bek.]

2.4. Az igazolványban feltüntethető, illetve az igazolvány kiadásához szükséges adatok:

Megállapodás: „Az igazolvány csak a legszükségesebb személyes adatokat (vezetéknév, keresztnév, állampolgárság, lakóhely szerinti ország, stb.) és az előnyökre való jogosultságot tartalmazza, s nincs benne utalás a származásra vagy nemzeti identitásra.” (I./7.)

Törvény: (az ajánló szervezatként elfogadott szervezet által kiállított ajánlás) „a) tanúsítja a kérelmező magyar nemzetiségét az általa (kiskorú kérelmező esetén törvényes képviselője által) tett nyilatkozata alapján; b) tanúsítja aláírásának hitelességét; valamint c) tartalmazza ca) az ügyfél kérelmét, arcképét és lakcímét, cb) az igazolványban feltüntetésre kerülő személyes adatokat (21. §), cc) az ajánló szervezet nevét, hivatalos bélyegző-lenyomatát, a nevében eljáró személy nevét és aláírását, cd) az ajánlás kiállításának helyét, idejét.” [20. § (1) bek. a), b), c)].

2.5. Politikai szervezetek támogatása

Megállapodás: „A Magyar Köztársaság nem nyújt támogatást a romániai magyar politikai szervezeteknek, kivéve a román hatóságok előzetes értesítésével és hozzájárulásával.” (I./10.)

Törvény: „A Magyar Köztársaság támogatja a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek céljait elősegítő – valamely szomszédos államban működő – szervezeteket.” [18. § (1) bek.]

2.6. Időbeli hatály

Megállapodás: „A Felek közös tapasztalatainak alapján a Magyar Köztársaság kormánya hat hónappal a jelen Egyetértési Nyilatkozat aláírását követően kezdeményezi a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény felülvizsgálatát és szükséges módosításait. 2002. január 1-ig a Magyar Köztársaság hatóságai meghozzák a szükséges intézkedéseket a jelen egyezmény előírásainak megvalósítása érdekében, végrehajtási jogszabályok formájában, s a továbbiakban is figyelembe veszik a Kisebbségi Bizottság ajánlásait, ...” (I./11.)

Törvény: „Ez a törvény 2002. január 1-jén lép hatályba. A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása időpontjától e törvény rendelkezéseit a csatlakozási szerződéssel és az Európai Közösségek jogával összhangban kell alkalmazni.” [27. § (1) és (2) bek.]

Az előbbieken példaszerűen felsorolt rendelkezések a magyar törvény és a magyar-román kétoldalú megállapodás egymás közötti viszonyát tekintve – újól is megerősítem – hogy szöges ellentétben állnak egymással. Így nem kerülhető el annak a felvetésnek a pozitív nemzetközi jog szerinti értékelése, hogy az Orbán–Nastase megállapodás módosította-e a magyar törvényt.²⁵

E tekintetben a magyar kötelezettségvállalás mibenlétének megítélésében egyértelműnek tűnik mind a nemzetközi jogi, mind pedig a hatályos magyar jogi szabályozás. Ami az alkotmány jogi szabályozást illeti: a nemzetközi jognak nincs olyan tételes szabálya arra nézve, hogy az államok a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében a dualista/transzformációs, avagy a monista/adopciós doktrína/jogtechnika alapján szabályozzák és alkalmazzák-e a nemzetközi kötelezettségek államon belüli végrehajtását. Így – a nemzetközi jogi szabályozás hiányában – minden állam saját alkotmányos jogrendje határozza meg a nemzetközi jog (nemzetközi szerződés) és a belső jog viszonyának államon belüli helyzetét. A magyarországi dualista/transzformációs szabályozásból eredően a magyar-román kétoldalú megállapodás – transzformáció hiányában – nem része a magyar jogrendszernek.

A belső (alkotmány)jogi megközelítés mellett a nemzetközi jog szabályai sem igazdják azt a román álláspontot, miszerint a kétoldalú megállapodás *ipso facto* módosította a magyar státustörvényt. [Más kérdés, hogy a Magyar Köztársaságnak nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettsége is keletkezett az Alkotmány 7. § (1) bek-e szerinti összhang biztosítására, és hogy az 1969. évi Bécsi Egyezmény 27. cikke szerinti felelőssége fennáll.]

²⁵ Lásd erről a román külügyminiszter nyilatkozatait. Egyebek között a Népszabadság 2002. február 19. sz., 3. p.: „Kire vonatkozik a kvóta?”; és a Népszabadság 2002. március 8-i számában, mely szerint „A román-magyar egyetértési nyilatkozatnak köszönhetően Románia számára a Magyar kedvezménytörvény eredeti formájában megszűnt létezni.”

Nemzetközi jogi megközelítésből: valamely állam belső (államon belüli) jogalkotásának nemzetközi jogi értelemben vett érvénytelensége kizárólag a nemzetközi jog imperatív szabályaival ellentétes belső jogi jogalkotás esetén lehetséges.²⁶ Esetünkben – legalábbis a magyar törvény és a kétoldali megállapodás viszonyában – kétségtelenül kizárható valamely imperatív norma megsértése, így a magyar törvény nemzetközi jogilag is elfogadott értelemben még annak módosítása nélkül sem tekinthető érvénytelennek. Ugyanakkor nemzetközi jogi aspektusból is megalapozottan levezethető, hogy valamely jogszabály módosítása csakis a jogalkotó által lehetséges, azaz a magyar törvényt a magyar jogalkotó (az Országgyűlés) módosíthatja, nemzetközi szerződések esetén pedig a szerződést létrehozó két (vagy több) állam együttesen minősül jogalkotónak.²⁷ Következésképpen a magyar törvényt csak olyan nemzetközi szerződés módosíthatja, amelynek tartalma, a szerződő felek közös akarata kifejezetten valamelyik szerződő fél belső jogi szabályának módosítására irányul. Ennek megfelelően *de jure* értelemben fel sem vetődhet, hogy a magyar–román kétoldali szerződés *ipso facto* módosította volna a magyar törvényt.

3. Sérti-e a magyar törvény Románia és a többi szomszédos állam szuverenitását, azaz tartalmát tekintve kiterjeszti-e hatályát más ország területére?

Már a fentiekből is kitűnhetett, hogy az itt megfogalmazott kérdés megválaszolása pozitív tartalmú lesz, azaz a státusztörvény más állam(ok) szuverenitása (területi felségjoga) kizárólagosságába ütköző rendelkezéseket tartalmaz, s így túllép a nemzetközi jog által védett, az államok által makacsul megkövetelt, a szuverenitásukból adódó kizárólagos jogosítványaik határain.

Az alcímben megfogalmazott kérdés megválaszolásánál tehát (a napjainkra már kétség kívül igen képlekennyé vált, és különösen az Európai Unióban új értelmet nyert) szuverenitás fogalmából kell kiindulnunk. A szuverenitás fogalmának/tartalmának „fellazulása” ellenére is annyi mindenképpen megállapítható, hogy az magába foglalja a területi felségjog gyakorlásának kizárólagosságát.²⁸ Esetünkben a konkrét kérdés abban áll, hogy a magyar törvény rendelkezései között fellelhetők e olyan jogok és/vagy kötelezettségek, amelyek – a szuverenitásból eredően – kizárólagosan a területi államot illetik meg. A státusztörvény rendelkezései között mind a román, mind a szlovák kormány kritikái szerint, de megítélésem szerint is léteznek ilyenek, mint pl. a magyar nemzetiséghez tartozás igazolásának megítélése, az ún. magyar igazolványok kiadására való jogosultság meghatározása, határon túli személyek, illetve intézmények – elsősorban anyagi természetű – támogatásának mibenléte, melyekkel kapcsolatosan a magyar törvény másik állam területén bejegyzett, ott működő társadalmi/civil/politikai szervezete-

²⁶ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1984-ben – mint korábban példátlan határozatával – semmissé nyilvánította a Dél-afrikai Köztársaság Alkotmányát, mivel az a nemzetközi jog egyik imperatív normájával ellentétes szabályt tartalmazott, nevezetesen alkotmányos rangra emelte Dél-Afrikában az apartheidet.

²⁷ Ilyen értelemben lásd NAGYKÁROLY: i. m. 8. p.

²⁸ A szuverenitás mai értelmezésével kapcsolatos problémákról részletesen lásd NAGY BOLDIZSÁR: Az abszolutum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról. In: *A szuverenitás káprázata*. Korridor kötetek, Budapest, 1996., 227–261. p.

ket *de facto* hatósági jogkörökkel ruház fel, amelyre – amint erre a Velencei Bizottság is rámutatott – a területi állam hozzájárulása nélkül nem rendelkezhet kompetenciával.²⁹

A joghatóság ilyen jellegű (extraterritoriális) kiterjesztése nem csupán a szuverenitás (területi felségjog) egy konkrét állam általi sérelmét jelent(het)i, hanem ennek a nemzetközi jogi / nemzetközi jogalkotási aspektusával sem egyeztethető össze. Azzal ti., hogy *harmadik állam területére vonatkozó rendelkezéseket érvényesen* – e harmadik állam tekintetében – *nemzetközi szerződés sem tartalmazhat*. A nemzetközi jognak ez a szabálya (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) a nemzetközi szokásjog régóta kialakult és elismert normája.³⁰ Ebből az általánosan elismert normából is levezethető a területen kívüli hatály tilalma, hiszen ha két vagy több állam együttesen sem jogosult harmadik államra nézve – annak hozzájárulása nélkül – sem jogokat, sem kötelezettségeket előírni, akkor egyetlen állam (belső jogi jogalkotással, azaz egyoldalú aktussal) pláne nem lehet jogosult erre.

Ezek az aggályok tükröződnek a Velencei Bizottság jelentésében is, mely szakértői jelentés visszafogott formában és tartalommal, de félre nem érthető módon megfogalmazza azokat a problematikus elemeket, amelyek a magyar törvény nemzetközi (jogi) konformitását kérdőjelezik meg.³¹

*

Tömören összefoglalva a három problémakör vizsgálatának eredményeit, az alábbi konklúziók állapíthatók meg.

- a) A magyar törvény valóban tartalmaz területen kívüli hatállyal bíró rendelkezéseket, ezek ellentétesek a nemzetközi joggal.
- b) A magyar-román megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, így az kötelezi a Magyar Köztársaságot.
- c) A magyar törvény és a kétoldalú megállapodás rendelkezései közötti ellentéteket – a Magyar Köztársaság Alkotmánya szerint is – a magyar törvény módosításával (esetleg hatályon kívül helyezésével) kell kiküszöbölni.

²⁹ A Velencei Bizottság már hivatkozott jelentésében leszögezi: „Az állam kibocsáthat idegen állampolgárokra vonatkozó jogi aktusokat amennyiben ezek hatása határain belül érvényesül. Amikor e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárokra nézve külföldön fejték ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének vélelmzését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni.”

³⁰ Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Gex-i és Felső-Szavoya-i szabad zónák ügyében a Franciaország és Svájc közötti jogvitában érvénytelennek nyilvánította a Versaillesi Békészerződésnek a Gex-i és Felső-Szavoya-i szabad övezetek megszüntetésére vonatkozó rendelkezését, tekintve, hogy Svájc nem volt részese a Békészerződésnek.

³¹ Lásd a Velencei Bizottság jelentésének konklúzióit.

LÁSZLÓ BODNÁR

THE ACT ON HUNGARIANS LIVING IN NEIGHBOURING
COUNTRIES AND INTERNATIONAL LAW

(Summary)

Some provisions of the Act a LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring Countries are regarded by the affected neighbouring States, especially by Romania and Slovakia, as having extraterritorial effect thus violating their sovereignty and international law. Several European organisations have also contributed to the legal dispute by expressing their opinion in this matter, including the detailed report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) established by the Council of Europe..

The present study endeavours to evaluate – relying on positive international law and the provisions of the Constitution of Hungary - the legality of the above-mentioned municipal act and its relationship with the bilateral Memorandum of Understanding between the Governments of Hungary and Romania purporting to interpret and modify it.

After the thorough examination of the relevant problems the study reaches the following conclusions:

- a) The Hungarian municipal act does in fact contain provisions of extraterritorial effect which are therefore contrary to international law.
- b) The Hungarian-Romanian bilateral Memorandum of Understanding is in fact an international treaty therefore it binds the Republic of Hungary.
- c) The inconsistencies between the Hungarian municipal act and the bilateral Memorandum of Understanding must be eliminated in compliance with the constitutional requirements by the modification (or perhaps even abrogation) of the municipal act.

A helyi jogorvoslatok kimerítésének néhány problémája a diplomáciai védelem körében

Jelen tanulmány* célja az, hogy bemutassa és kifejtse a helyi jogorvoslatok kimerítésével, mint az államközi követelések előterjesztésének előfeltételével kapcsolatosan aktuálisan felmerülő nemzetközi jogi problémákat. A témának különös aktualitást kölcsönöz a diplomáciai védelem ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC) előtti kodifikációjában beállott fordulat, amely alapvetően eltérő megvilágításba helyezte e jogintézményt,¹ és indokoltá tette az e téren felhalmozódott ismeretek, tapasztalatok összegzését, illetve átgondolását.

A tanulmány természetesen nem a teljesség igényével készült, mindenek előtt a klasszikus diplomáciai védelemhez kötődő kérdések tárgyalására koncentrál. Az utóbbi időben e témakörben publikált írások bőven merítenek az emberi jogok védelme érdekében nemzetközi szerződésekkel létrehozott jogalkalmazó szervek gyakorlatából is a vonatkozó jog megállapításánál és elemzésénél. A magunk részéről több okból tudatosan kerüljük ezeket a hivatkozásokat. Kétségtelen, hogy az emberi jogok védelmének rendkívül hatékony módja lehet a nemzetközi szerződésekkel külön e célra létrehozott intézményrendszer. Azt sem tagadhatjuk, hogy e szabályozási terület a nemzetközi jog egyik legdinamikusabban fejlődő része, amely a hagyományos nemzetközi jog számára is megtermékenyítő eszméket, megoldási javaslatokat fogalmazhat meg. Sok szempontból azonban olyan sajátosságokkal rendelkezik, amelyek élesen elkülönítik a klasszikus nemzetközi jog szférájától, és eleve megkérdőjelezzik, hogy az itt kialakított koncepciókra analógiaként szabad-e hivatkoznunk.

E szerződések általában lehetővé teszik az egyéni panasz előterjesztését, ami az államok által előterjesztett igényekhez képest alapvetően eltérő elméleti háttér és gyakorlati szabályrendszer kialakítását teszi szükségessé. Az államok által benyújtott panaszok is egyfajta *actio popularis* jelleget öltenek ebben az alkalmazási körben, tehát nem individuális állami jogsérelem orvoslását szolgálják, hanem a szerződésben rögzített bizo-

* A lábjegyzetekben használt forrásmegjelölések feloldása: AJIL – *The American Journal of International Law*; ArchVR – *Archiv des Völkerrechts*; BYIL – *The British Yearbook of International Law*; ICLQ – *The International and Comparative Law Quarterly*; ILM – *International Legal Materials*; ILR – *International Law Reports*; RCADI – *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*; UNRIAA – *United Nations Reports of International Arbitral Awards*; ZaöRV – *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. – A szerző ezúton szeretne köszönetet mondani az SZTE ÁJK Kari Könyvtárgazdálkodóknak, akik segítségével e tanulmány nem készülhetett volna el.

¹ Ld. UN Doc. A/CN.4/514. para. 66, előadó: John Dugard.

nyos minimum standardok érvényesítésének kollektív felelősségét emelik ki, és biztosítanak ennek megfelelő eszközöket a részes államok számára.²

A vonatkozó dokumentumokban gyakran kifejezetten említést tesznek a helyi jogorvoslatok kimerítéséről. Ez azonban nem homályosíthatja el azt a tényt, hogy az alapelv az általános nemzetközi szokásjog része, azaz külön szerződéses rendelkezés hiányában is érvényesül a nemzetközi kapcsolatokban, az ott kialakult tartalommal. Az emberi jogi konvenciók alkalmazása során végzett jogértelmezés hatálya nem terjedhet túl az adott nemzetközi szerződés alkalmazási körén, még akkor sem, ha a szerződés szövege kifejezetten a nemzetközi jog általános elveiről tesz említést.³

Nem kívánunk kitérni e helyütt az ún. Calvo-záradéokra sem. E sajátos formula szorosan kapcsolódik ugyan a helyi jogorvoslatok kimerítéséhez, azonban tárgyalása messze meghaladná a terjedelmi korlátokat. Az eltérő nézetek sokasága, a nemzetközi jog csaknem minden területét érintő kapcsolódási pontok miatt a megnyugtató elemzés csak külön tanulmányban végezhető el. Ugyanez vonatkozik a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésére kötelezett személyek körének vizsgálatára, amely szükségszerűen a diplomáciai védelem alapjainak elemzésébe torkollana.

1. Az alapelv elismertsége, funkciói

A helyi jogorvoslatok kimerítése nemzetközi jellegű eljárások megindítása előtt a nemzetközi jog általánosan elfogadott szokásjogi szabálya. A Nemzetközi Bíróság (ICJ) gyakorlatában ez a tétel folyamatosan érvényesül, a lényegét nem érintő kisebb változtatásokkal.⁴ A nemzetközi választottbíráskodás, illetve egyéb vitarendező szervek esetjoga is ezt a trendet követi, az államok pedig – fejlett és fejlődő államok egyaránt – szokás szerint sem alperesi, sem felperesi helyzetben nem kérdőjelezzik meg az elv létezését.⁵ A nemzetközi jog irodalmában sem kapott soha helyeslő visszhangot olyan felvetés, amely a szabály létét kétségbe vonta volna.⁶ E tekintetben tehát elégséges azt megállapítanunk, hogy nincsen olyan körülmény, amely szükségessé tenné ezen alapelv léteének és elismertségének különösebb bizonygatását.

A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének követelményét számos elvi és gyakorlati megfontolásra vezethetjük vissza. Valószínűleg ezek mindegyike befolyásolja valamennyire az elv konkrét érvényesülését az egyes gyakorlati esetekben. Bizonyos tényezők nyilván más-más súllyal szerepelnek a különböző értelmezési kísérletekben, ami

² M. NOWAK: *U. N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, Art 41, p. 592, n. 17.

³ Ld. pl. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 35. cikkét. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. tv.

⁴ Ld. pl. *Interhandel* (Preliminary Objections) (Switzerland v. USA) ICJ Rep. 1959, p. 6, 27. – „a nemzetközi szokásjog megszilárdult szabálya”, *Elettronica Sicula S.p.A.(ELSI)* (USA v. Italy) ICJ Rep. 1989, p. 42. – „a nemzetközi szokásjog fontos alapelve”.

⁵ Csak néhány kivétel említhető: Finnország egy esetben vitatta, hogy ez az elv az általános nemzetközi szokásjog része lenne, de álláspontját az eljárás folyamán módosította, *Finnish Ships* (Finland v. Great Britain) (1934) 3 UNRIIAA p. 1479; hasonló kételyeket fogalmazott meg korábban Belgium is, de legutóbbi perbeli nyilatkozatai e kijelentésével ellentétesek, *Borchgrave* (Belgium v. Spain) (1937) PCIJ Series C, No. 83, p. 65.

⁶ J. H. W. VERZIJL tett hasonló tartalmú előterjesztést a Nemzetközi Jogi Intézetnek (IDI) benyújtott jelentésében. 45 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1954) Tome I, pp. 5, 24 és 31.

azonos tényállás mellett eltérő következtetésekre vezethet, azonban az összetevők köre egy évszázada gyakorlatilag változatlan. Az alábbiakban ezeket tekintjük át röviden:⁷

a) A külföldre utazó vagy ott állandó jellegű tevékenységet folytató természetes és jogi személy feltehetően számításba veszi, vagy legalábbis hallgatólagosan elfogadja, hogy esetleges jogsérelmét a tartózkodási helyén rendelkezésre álló eszközökkel és módon fogják orvosolni. Ez a megfontolás képezi az alapját a később részletesen elemzendő kapcsolati elvnek (*link theory*), amely mára az előzetes kimerítés követelményének egyik legfontosabb korlátjává vált.

b) A függetlenség és szuverenitás elve alapján az állam joggal várhatja el, hogy bíróságai külső beavatkozásoktól mentesen szolgáltatassanak igazságot, amennyiben feltételezzük, hogy azok erre képesek és hajlandóak.

c) A sérelmet szenvedett félnek lehetővé kell tennie a sérelmet okozó államnak, hogy saját eszközeivel jóvátegye azt, így elkerülhető legyen minden, nem feltétlenül indokolt nemzetközi konfliktus. Ez a kijelentés némileg ellentétes az előző alapelvvel, hiszen itt nem az államot megillető jogról, hanem számára kifejezetten célszerűségi szempontokból biztosított kedvezményről van szó. A nemzetközi jog mai állapota szerint ez a vélekedés tekinthető uralkodónak, vagyis az állam ilyenkor a nemzetközi közösség felhatalmazása, koncessziója alapján jár el. Az érdekelt állam szervei által lefolytatott eljárás egy nemzetközi procedúra első szakaszának tekinthető, amelynek beiktatását kényelmi (nemzetközi intézmények tehermentesítése, bizonyítékok, tanúk jelenléte, könnyebb hozzáférhetőség) és költség szempontok indokolják. Az állam gyakorlatilag megkapja azt a lehetőséget, hogy saját szervei révén biztosítsa a nemzetközi jog által megkívánt állapotot. Amennyiben ez mégsem valósulna meg, egy ilyen előzetes eljárás – a fennálló nemzetközi jogok és kötelezettségek tekintetében a végső szót csak a nemzetközi jog alapján létrehozott jogalkalmazó szervek mondhatják ki – összességében mégis hasznos lehet, ugyanis lehetőséget nyújt a tényállás megállapítására és a jogi álláspontok előzetes ütköztetésére.⁸

d) Amennyiben a jogsértést egy magánszemély, vagy alacsonyabb beosztású állami tisztviselő követte el, indokolt lehet felmérni, hogy azt az állam mennyiben tekinti saját magatartásának, illetve azzal mennyiben ért egyet, és hajlandó-e a jogsértést orvosolni. Ez az érv azonban csak akkor bír komolyabb súllyal, ha elfogadjuk az állami magatartás komplexitásának elvét, miszerint az állami cselekvés csak a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően válik befejezetté, véglegessé. A Nemzetközi Jogi Bizottság által folytatott kodifikációs munkálatok aktuális állapota ezt az álláspontot nem támasztja alá,⁹ azonban a felvetés komolyabb vizsgálata az előzetes kimerítés szabály természetének elemzésekor nem mellőzhető.

⁷ E tényezőket a modern jogirodalomban először Borchard foglalta össze autoritativ művében. EDWIN M. BORCHARD: *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*. New York, The Banks Law Publishing Co. (1915) pp. 817–818.

⁸ C. F. AMERASINGHE: *The Local Remedies Rule in an Appropriate Perspective*. 36 ZaöRV (1976) 727, 758.

⁹ A Nemzetközi Jogi Bizottság által második olvasatban elfogadott felelősségi tervezet szerint bármilyen szintű állami tisztviselő magatartása megalapozhatja az állam felelősségét, utólagos megerősítés hiányában is. Lsd: a tervezet 4. cikkét és a hozzá fűzött kommentárt. In. UN Doc. A/56/10, chp. IV.E.2.

e) A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének követelménye emellett megakadályozhatja a diplomáciai védelem indokolatlan, visszaélésszerű alkalmazását, és megőrizz valamennyit az állampolgárok és idegenek közötti egyenlőség látszatából.¹⁰

2. A szabály természete

A nemzetközi jogi felelősség szabályait általában az ún. másodlagos (szekunder) szabályok körébe szokás besorolni. Ez az elhatárolás azt hangsúlyozza, hogy a felelősségi szabályok lényegileg különböznek a nemzetközi jog egyéb normáitól (elsődleges/primer szabályok), amelyek magatartásszabályok meghatározásával közvetlenül jogokat vagy kötelezettségeket telepítenek a nemzetközi jog alanyaira. A szekunder normák ezzel szemben az elsődleges szabályoknak nem megfelelő magatartás következményeit hivatottak meghatározni. A kategóriapáros bevezetése Roberto Ago nevéhez fűződik, akinek zseniális felvetésével sikerült újraindítania a megrekedt kodifikációs folyamatot a Nemzetközi Jogi Bizottság berkein belül.¹¹ Ettől a ponttól kezdve a téma előadói igyekeztek az elsődleges szabályokat a lehető legkevesbé érintve körvonalazni a nemzetközi jogi felelősségre irányadó normákat. Amikor a Nemzetközi Jogi Bizottság a diplomáciai védelem témakörét elkülönítette az általános állami felelősség kérdéseitől, és arra külön előadót jelölt ki, ismételten hangsúlyozta, hogy a kodifikáció e területen is szigorúan a másodlagos szabályokra fog szorítkozni.¹²

Az elsődleges és másodlagos normák elhatárolása azonban sokszor nem oldható meg egyértelműen, ugyanis az alapul szolgáló kritérium nem igazán nyugszik szilárd elvi alapokon.¹³ A diplomáciai védelemre konkretizálva a problémát pedig megállapítható, hogy – miként azt a téma első előadója is megjegyezte – a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése terén a felosztás következetes végigvitele egyébként sem kecsegtet különösebb előnyökkel.¹⁴ A szabály természete körül folyó viták ennek megfelelően nem is az elsődleges vagy másodlagos jelleggel kapcsolatosak, hanem arra próbálnak választ adni, hogy a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése a nemzetközi jogsértés keletkezésének anyagi jogi (szubsztantív), vagy csak a jogsértésből eredő követelések nemzetközi érvényesítésének eljárásjogi (procedurális) előfeltétele. Az első álláspont szerint a nemzetközi jogsértés a helyi jogorvoslatok sikertelen kimerítésével áll be, a második álláspont szerint ez már a jogsértő magatartás tanúsításával megtörténik, a helyi jogorvoslatok kimerítéséig azonban a jogvita nem terjeszthető nemzetközi fórumok elé.

Egyes szerzők a vitát teljesen akadémikus jellegűnek minősítették, mivel szerintük a nemzetközi jog még túlságosan decentralizált jogrendszert alkot ahhoz, hogy anyagi és

¹⁰ KARL DOEHRING: *Local Remedies, Exhaustion of*. In: R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. III (1997), p. 238.

¹¹ UN Doc. A/CN.4/233. GARCÍA AMADOR, a téma első előadója az idegenekre vonatkozó minimum standardok megfogalmazására tett javaslatot, amely a Nemzetközi Jogi Bizottságon belül feloldhatatlan ellentéteket szült.

¹² UN Doc. A/52/10, chap. VIII.B, para. 181.

¹³ Ld. R. B. LILLICH: *Duties of States regarding the Civil Rights of Aliens*. 161 RCADI (1978-III) 373, illetve J. COMBACAU, D. ALLARD: 'Primary' and 'Secondary' Rules in the Law of State Responsibility: *Categorizing International Obligations*. 16 *Netherlands Yearbook of International Law* (1985) 81.

¹⁴ UN Doc. A/CN.4/514, para. 7. A nemzetközi jog irodalmában pl. a helyi jogorvoslatok kimerítésétől elválaszthatatlan probléma az igazságszolgáltatás megtagadása (*denial of justice, déni de justice*), amelyet nehéz lenne a másodlagos normák közé sorolnunk.

eljárásjog között ésszerű alapon különbséget lehetne tenni.¹⁵ Bár a megállapítás második felében kétségtől rejlík némi igazság, a szabály anyagi- vagy eljárásjogi jellege nagyon is komoly gyakorlati következményekkel járhat. A két álláspont a jogsértés elkövetését eltérő időpontra teszi, amely alapvetően kihathat az eljáró nemzetközi fórum joghatóságára határidőt is tartalmazó alávetési nyilatkozat esetén,¹⁶ illetve a diplomáciai védelem gyakorlására jogosult állam meghatározásánál, ha a sértett állampolgársága vagy honossága megváltozott. A helyi jogorvoslati lehetőségek kimerítésének elmulasztása az első esetben az ügy érdemére vonatkozó felvetésnek, a második esetben viszont pergátló kifogásnak minősül, amelyet ennek megfelelően főszabályként az ügy érdemi vizsgálata előtt kell elbírálni.¹⁷ A bizonyítási teher is eltérően alakul, az anyagi jogi felfogás értelmében a jogorvoslatok kimerítését a felperesnek kellene bizonyítania, az eljárásjogi nézet alapján pedig a jogorvoslatok kimerítésének hiánya jelentkezik, mint kifogás, amelyet az alperesnek kell bizonyítania.¹⁸ Emellett egyedül az eljárásjogi szemlélet az, amely lehetővé tenné, hogy bizonyos jól meghatározott esetkörökben, amelyek egyébként a szabály hatálya alá tartoznának, azt az eljáró szervek ne alkalmazzák (megállapítási ítélet, lemondás [*waiver*], a kifogásolás jogának elvesztése [*forfeiture*] stb.).¹⁹

Akár az anyagi-, akár az eljárásjogi szemléletet fogadjuk el, a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése olyan felfüggesztő feltételként funkcionál, amelynek beálltaig az állam csak egyfajta „potenciális”, csonka joggal rendelkezik.²⁰ Az anyagi jogi szemlélet elsődleges alapját valószínűleg az a meglátás képezi, hogy meglehetősen szerencsétlen, ha a ténylegesen fennálló alanyi jogot elvászadjuk az ahhoz kapcsolódó érvényesítési lehetőségtől, különösen annak fényében, hogy a már fennálló állami jognak az érvényesíthetősége magánszemélyek aktusától függene. Ezen álláspont hívei szerint logikusabb, ha a *prima facie* jogsértéstől a jogorvoslatok kimerítéséig terjedő átmeneti időszakban még nem beszélünk nemzetközi jogsértésről, és ahhoz a sértetti oldalon kapcsolódó jogosultságokról. Azonban még ez az elmélet is kénytelen elismerni, hogy léteznek olyan állami aktusok (pl. a külföldi életének jogellenes kioltása), amelyek már önmagukban véve nyilvánvalóan a nemzetközi jogba ütköznek, függetlenül bármilyen jogorvoslati lehetőség lététől vagy kimerítésétől. Árnyaltabb rendszer kialakítása érdekében különbséget tesznek a nemzetközi jogban magatartási kötelek és eredménykötelek között, utóbbi alatt azokat a kötelezettségeket értve, amelyek a meghatározott cél elérésének módját a kötelezett állam belátására bízzák. A célkötelek ebben az olvasat-

¹⁵ G. SCHWARZENBERGER: *International Law*. (3rd ed.) Vol. I, London, Stevens & Sons (1957), p. 611.

¹⁶ Pl. *Phosphates in Morocco* (Preliminary Objections) (Italy v. France) (1938) PCIJ Series A/B No. 74.

¹⁷ Nem túl meggyőző AGO érvelése, miszerint nincs akadálya annak, hogy egy anyagi jogi szabály eljárásjogi következményeire pergátló kifogást lehessen alapítani. UN Doc. A/CN.4/302, Add. 1–3, para. 79.

¹⁸ A bizonyítási teher ez utóbbi esetben gyakran megoszlik a felek között. Az alperesnek kell bizonyítania, hogy még ki nem merített jogorvoslati lehetőségek álltak rendelkezésre, ezzel szemben viszont a felperes bizonyíthatja, hogy ezek a jogorvoslati lehetőségek nem voltak hatékonyak. Vö. J. E. S. FAWCETT: *The Exhaustion of Local Remedies: Substance or Procedure?* 31 BYIL (1954) p. 458.

¹⁹ A különbségek részletes elemzésére ld. C. F. AMERASINGHE: *The Formal Character of the Rule of Local Remedies*. 25 ZaöRV (1965) pp. 447–455. Amerasinghe szerint további különbség, hogy az anyagi jogi felfogás alapján a sikeres keresethez az eredeti jogsértésen felül még olyan magatartást is bizonyítani kellene, ami az igazságszolgáltatás megtagadásának minősül. Véleményünk szerint ez csak akkor következne az anyagi jogi álláspontból, ha az igazságszolgáltatás megtagadásának tekintünk minden olyan eljárást, amely nem a nemzetközi jog által megkívánt eredményre vezet. Az igazságszolgáltatás megtagadása ettől eltérő tartalommal rendelkezik.

²⁰ F. V. GARCÍA AMADOR: *State Responsibility. Some New Problems*. 94 RCADI (1958-II) p. 449.

ban akár azt is lehetővé tehetik, hogy a kötelezett állam utólagos magatartásával korrigálja eredeti jogsértését, illetve a megkívánt eredménnyel egyenértékű helyzetet teremtsen. Ekkor az állami szervek tevékenységének folyamatát az állami magatartás komplexitásának elve alapján egységes cselekménynek tekintik, és csak annak végleges lezárultával látják megvalósultnak a nemzetközi jogsértést.²¹

Az eljárásjogi iskola alaptétele az, hogy a nemzetközi jog elsődleges szabályai az alapul fekvő jogsértő cselekménytől való tartózkodást írják elő az államok számára, a jóvátétel pedig nem az elsődleges kötelezettség alternatívája, hanem a jogsértés következményeként létrejövő másodlagos kötelezettség. Ezért már az állam kezdeti jogellenes magatartása is jogsértést eredményez, amelynek orvoslása terén a nemzetközi közösség célszerűségi megfontolásokból bizonyos esetekben elsőbbséget biztosít a jogsértő állam saját szerveinek.²²

A két szélsőséges álláspont között számos átmeneti irányzat is fellelhető. A legnépszerűbb elképzelés szerint a szabály jellege a körülményektől függően lehet anyagi- és eljárásjogi jellegű is. E szempontból három esetkört különíthetünk el:

a) A sérelmezett aktus nemzetközi jogot sért, de nem ütközik a belső jogba. Ilyenkor a belső jogorvoslatok kimerítése szóba sem kerül, hiszen az adott esetben praktikusán nincsen mit kimeríteni.

b) A sérelmezett aktus belső jogba ütközik, de nem sérti a nemzetközi jogot. Nemzetközi jog alapján ilyenkor az állam felelőssége csak valamilyen utólagos magatartása – az igazságszolgáltatás megtagadása - miatt állhat be, ebben az esetben a belső jogorvoslatok kimerítése tehát az igény keletkezésének anyagi jogi előfeltétele.

c) A sérelmezett aktus mind a nemzetközi joggal, mind a belső joggal ellentétes. Ilyenkor a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése eljárásjogi előfeltétele a nemzetközi igény előterjesztésének.²³

Nehéz lenne a nemzetközi jog mai állapota alapján megnyugtatóan állást foglalni a fenti elméletek helyességéről. Mint látható, a jogirodalom rendkívül megosztott a kérdésben. Egységes állami gyakorlat szintén nem létezik, sőt még az egyes államok is aszerint változtatják álláspontjukat, hogy az adott esetben számukra éppen melyik a kedvezőbb.²⁴ A nemzetközi fórumok döntései sem szolgáltatnak összességében egyértelmű bizonyítékot valamely álláspont mellett vagy az ellen. A nemzetközi ítélkező szerveknek sohasem kellett *expressis verbis* állást foglalniuk egy ilyen elméleti kérdésben. Az ügy eldöntése során gyakran tesznek viszont olyan megjegyzéseket, amelyekből közvetett módon következtethetünk véleményükre. Ez a módszer számos veszélyt hordoz magában, hiszen a

²¹ UN Doc. A/CN.4/302, Add. 1–3, paras. 1–46.

²² A kortárs nemzetközi jogi irodalomban legismertebb képviselői C. F. AMERASINGHE: *State Responsibility for Injuries to Aliens*. Oxford (1967), C. H. P. LAW: *The Local Remedies Rule in International Law*. Genève, Droz (1961), illetve M. N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris (2001) pp. 498–500.

²³ Az elmélet legnépszerűbb formája Fawcett-től származik, I. J. E. S. FAWCETT: i. m. 454–458. p. Előzményei kimutathatók már pl. C. EAGLETON: *The Responsibility of States in International Law*. New York (1928) pp. 97–100. Utóbb olyan autoritások sorakoztak fel mögötte, mint G. FITZMAURICE: *Hersch Lauterpacht – The Scholar as Judge*. 37 BYIL (1961) p. 53, vagy I. BROWNLIE: *Principles of Public International Law*. (3rd ed.) Oxford, Clarendon Press (1979) p. 496.

²⁴ Olaszország pl. a *Phosphates in Morocco*-ügyben az anyagi jogi, az *ELSI*-ügyben pedig az eljárásjogi felfogást tette magáévá. (Hivatkozások a 4. és 16. lábjegyzetben.) Érdemes megemlíteni, hogy Olaszországot az elsőként említett ügyben többek között Roberto Ago képviselte.

kevés egyértelmű utalástól eltekintve,²⁵ az ügyek jó része bármelyik irányban értelmezhető.²⁶ Nyilvánvaló autoritás hiányában e helyütt csak az érvényesülő trendek felvázolására, illetve elméleti és gyakorlati szempontok alapján célszerűségi megállapításokra szorítkozunk.

A nemzetközi jog jelenlegi állapotában annyi bizonyos, hogy a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének követelménye nem kizárólag anyagi jogi jellegű. Erre utal véleményünk szerint, hogy az ezzel kapcsolatos kifogásokat mind az Állandó Nemzetközi Bíróság (PCIJ), mind a Nemzetközi Bíróság pergátló kifogásnak tekintette, akár önállóan,²⁷ akár az ügy érdeméhez csatolva²⁸ vizsgálta azokat. A nemzetközi joggyakorlatban emellett számos olyan általánosan elfogadott jelenség létezik – lemondás a kifogásról, megállapítási ítélet stb. –, amelyeket később részletesen elemzünk, de már e helyütt megállapítható, hogy az anyagi jogi szemlélettel alapjaiban összeegyeztethetetlenek.

A zajló kodifikációs munkálatok is vagy az eljárásjogi, vagy a vegyes álláspont felé hajlanak. A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) 2000-ben tartott konferenciája a tisztán procedurális szemlélet mellett foglalt állást,²⁹ az Amerikai Jogi Intézet (ALI) második nemzetközi jogi kódexe is ezt a megoldást támogatja.³⁰ Szemmel láthatóan a vegyes felfogást preferálja a Nemzetközi Jogi Bizottság,³¹ és számos állam írásban is lefektetett elveken alapuló gyakorlata.³² Véleményünk szerint a két nézet között nem rejlik kibékíthetetlen ellentét. A tisztán eljárásjogi szemlélet elméletileg megalapozottabban jár el, amikor nem foglalkozik a nemzetközi jog sérelmével nem járó belső jogsértésekkel, az igazságszolgáltatás megtagadását pedig a nemzetközi jog elsődleges szabályai megszegésének tekinti. Gyakorlati különbség a két iskola között csak ott jelentkezik, hogy a vegyes felfogás az igazságszolgáltatás megtagadásával kapcsolatban nem kívánja meg erre a jogsértésre a helyi jogorvoslatok kimerítését, mintegy privilegizált helyzetbe hozva ezt a jogsértést a többi nemzetközileg jogellenes magatartáshoz képest. Az igazságszolgáltatás megtagadása azonban legtöbbször olyan okok miatt következik be, illetve a jogszolgáltatási rendszer olyan állapotát valószínűsíti, mely esetekben az eljárásjogi szemlélet sem követeli meg a helyi jogorvoslatok eleve értelmetlen és hiábavaló kimerítését. Ezekre az esetekre tehát a két irányzat feltehetően azonos módon reagálna, csak a vegyes álláspont ezt főszabályként, a tiszta eljárásjogi iskola pedig kivételként deklarálja.

Üde színfoltként jelentkezik az anyagi- és eljárásjogi szemlélet kissé egysíkúvá váló vitájában az a felvetés, amely szerint a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének szabá-

²⁵ Pl. *Mexican Union Railway* (UK v. Mexico) (1925) 5 UNRIAA p. 122. – egyértelműen a szubsztantív álláspont mellett.

²⁶ Tipikus példa erre a *Finnish Ships*-ügy (hiv. 5. lábjegyzet), amelyet valamennyi irányzat saját álláspontja igazolására használ fel. Az ügyben eljáró választottbíró, Bagge, később publikált írása sem ad egyértelmű útbaigazítást, bár némileg az eljárásjogi álláspont felé hajlik. A *BAGGE: Intervention on the Ground of Damage Caused to Nationals, with Particular Reference to Exhaustion of Local Remedies and the Rights of Shareholders*. 34 BYIL (1958) p. 162.

²⁷ *Panevezys-Saldutiskis Railway* (Estonia v. Lithuania) (1939) PCIJ Series A/B, No. 76 p. 18.

²⁸ *Administration of Prince von Pless* (Germany v. Poland) (1933) PCIJ Series A/B, No. 54, *Barcelona Traction* (Preliminary Objections) (Belgium v. Spain) ICJ Rep. 1964, pp. 41–44.

²⁹ JULIANE KOKOTT: *Interim Report on „The Exhaustion of Local Remedies”*. In: *ILA Report of the Sixty-Ninth Conference*. London (2000) pp. 606–630.

³⁰ *Restatement (Second) of the Foreign Relations Law of the United States* (1965) Part IV, para. 206.

³¹ UN Doc. A/CN.4/514, paras. 63–66.

³² Pl. Egyesült Királyság – *Rules Applying to International Claims* (1985), elemzése: C. WARBRICK: *Protection of Nationals Abroad: Current Legal Problems*. 37 ICLQ (1988) p. 1008.

lya tulajdonképpen a nemzetközi magánjog kollíziós normáihoz hasonló jelenség. Alkalmazása ugyanis kijelöli az adott esetben eljárásra jogosult fórumot és az alkalmazandó jogot.³³ Véleményünk szerint ez a megközelítés, bár első olvasatra találónak tűnik, alapvetően figyelmen kívül hagyja a nemzetközi jog és a belső jogok közötti bonyolult kapcsolatrendszerét. A kollíziós normák valamilyen kapcsoló elv alapján kijelölik az eljárni jogosult fórumot és azt a jogot, amelynek az adott esetben érvényesülnie kell. A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése, a kollíziós normákhoz hasonlóan, szintén az eljáró fórum joghatóságának meghatározásánál kap szerepet. Ha azonban a nemzetközi fórum joghatóságának – egyébként is legfeljebb ideiglenes – hiányát állapítja meg, és így az ügyet gyakorlatilag az állam saját jogalkalmazó szervei elé utalja, ezzel egyáltalán nem azt mondja ki, hogy az esetre a belső jog szabályai lennének irányadók a nemzetközi jog előírásaival szemben. Pusztán arról van szó, hogy az állam lehetőséget kap a sérelem saját hatáskörében történő orvoslására. Annak végső elbírálására, hogy e kötelezettségének az állam eleget tett-e, a nemzetközi jogot alkalmazó nemzetközi fórumok jogosultak. Az ügy tehát az eljárás során végig a nemzetközi jog hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy az első fázisban eljárni jogosult állami szervek azt közvetlenül alkalmazhatják-e vagy sem. A nemzetközi jog nem kifogásolhatja, hogy a belső jogalkalmazó szervek a belső jog alapján járnak el, de tevékenységük mércéje mindig a nemzetközi jog marad.³⁴

3. A szabály hatálya

A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének szabálya bizonyos esetekben nem alkalmazható. Ennek okai alapvetően két csoportba sorolhatók. Egyes ügykörök eleve nem esnek a szabály hatálya alá, mások pedig az egyébként elvileg alkalmazandó szabály alóli kivételekként ragadhatók meg. A két kategória közötti elhatárolás nem egyszerű, de szükségesnek és hasznosnak tűnik. Azok az esetek, amelyekben a helyi jogorvoslatok kimerítésének kívánalma már *in abstracto* összeegyeztethetetlen a nemzetközi jog alapelveivel, vagy ellentétes lenne a szabály természetével és céljaival, nem tartozhatnak a szabály hatálya alá. Máskor az alkalmazás *in concreto* nem indokolt, vagy nem várható el valamilyen, a szabály lényegével nem összefüggő, külső körülmény miatt, melyeket kivételekként definiálhatunk. Első megközelítésben azt mondhatjuk, hogy azok az esetek tartoznak a szabály hatálya alá, amelyek a fellépő államnak csak indirekt jogsérelemet okoznak, és egyébként a közvetlen sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személy már előzetesen szabad akaratából kialakított valamilyen kapcsolatot a jogsértő állammal, ami a panaszával, illetve annak elbírálásával összefüggésbe hozható.

1. Direkt és indirekt jogsérelem

Általános vélekedés, hogy a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése nem is kerülhet szóba, ha a felperes államot a másik állam részéről közvetlenül éri a jogsérelem (*par in parem non habet jurisdictionem/imperium*).³⁵ Annak ellenére, hogy e megállapítás létjo-

³³ Az elgondolás első kifejtése FAWCETT: i. m. 454. p.

³⁴ Vö. SCHWARZENBERGER: i. m. 611–612. p.

³⁵ Néhány megfogalmazás a széles körben használatos kézikönyvekből. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *International Responsibility*. In: M. Sørensen (ed.): *Manual of Public International Law*. London,

gosultságát senki sem tagadja, sem elméleti megalapozása, sem gyakorlati alkalmazása nem olyan egyszerű, mint első ránézésre tűnik. Az elméleti probléma abban rejlik, hogy a közvetett sérelem miatt fellépő állam is a saját jogát érvényesíti a nemzetközi fórumok előtt. Ez az álláspont már a kezdetektől fogva egyeduralkodó a nemzetközi jog irodalmában,³⁶ és a nemzetközi bíróságok is egyértelműen ebben a szellemben nyilatkoznak az ilyen jellegű keresetekről.³⁷ Az elhatárolás direkt és indirekt jogsérelem között tehát nem a jogosult személye alapján történik.

Azokban az esetekben, amikor a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése gyakorlati problémaként felmerül, mindig találkozunk olyan természetes vagy jogi személyekkel, akik az állam mellett szintén valamilyen jogsérelmet szenvedtek el. Ez általában még a direkt jogsérelem legegyszerűbb eseteiben is így van, ezért önmagában magánszemély sértettek léte még nem teszi a jogsérelmet közvetetté.³⁸ Az egyes esetekben mindig külön kell mérlegelni, hogy az ügyben jelentkező egyéni és állami érdekek közül melyek vannak túlsúlyban. Ennek eldöntésére előszeretettel alkalmazott elméleti konstrukció az ún. *sine qua non*-teszt, ami alapján közvetlen lesz a jogsérelem, ha az állam fellépésének elsődleges oka a magánszemély követelésének felkarolása, azaz ennek hiányában az állam nem terjesztett volna elő igényt.³⁹ Fontos megjegyezni, hogy bár a követelések általában vegyes jellegűek, mert bennük egyéni és állami természetű igények keverednek, jogi megítélésük mindig egységes lesz. Ha egy kereset túlnyomóan direkt jogsérelemre vonatkozik, akkor annak magánjellegű összetevőivel kapcsolatban sem kell a helyi jogorvoslatokat előzetesen kimeríteni.

A teszt tényleges alkalmazása persze nem rutinfeladat, de néhány irányadó ismérv általános jelleggel is megjelölhető. A vita tárgya gyakran perdöntő, így diplomáciai vagy konzuli képviselőt, illetve közhatalmi célokat szolgáló állami tulajdont e minőségében ért sérelem közvetlen állami sérelemnek minősül. Nemzetközi szerződés megszegése is általában közvetlen jogsérelmet idéz elő, de ez a szabály egyáltalán nem abszolút jellegű, mint azt a Nemzetközi Bíróság által tárgyalt, és már korábban hivatkozott *Interhandel*- és *ELSI*-ügyek is bizonyítják. Ugyancsak fontos adalékokkal szolgálhat a követelés, illetve a kívánt jogorvoslat természete, mivel ez megvilágíthatja a fellépő állam valódi érdekeit és céljait.⁴⁰

Úgy tűnik azonban, hogy a jogorvoslat természetének vizsgálata az utóbbi időben önálló életre kelt, és nem pusztán a *sine qua non*-teszt alkalmazásához nyújt segítséget. A nemzetközi fórumok megszilárdult gyakorlata szerint, amennyiben az állam egy ma-

MacMillan & Co. (1968) p. 582; R. Jennings, A. Watts (eds.): *Oppenheim's International Law* (9th ed.) Harlow, Longman (1992) p. 523.

³⁶ Már Grotius is így fogalmaz: „Elsősorban és legfőképpen az alattvalóknak kell gondját viselni... Ezek ugyanis mintegy részei a hatalom birtokosának...” H. GROTIUS: *A háború és béke jogáról*. Budapest, Pallas/Attraktor (1999), ford. Brósz Róbert. Vol. 2. 151. p.

³⁷ *Mavromattis Palestine Concessions* (Greece v. UK) PCIJ Series A, No.2. p. 12.; *Nottebohm* (Second Phase) (Liechtenstein v. Guatemala) ICJ Rep. 1955, p. 24. Legújabbban pedig: *ICJ Case Concerning the Vienna Convention on Consular Relations* (Paraguay v. USA) Order of 9 April 1998, 37 ILM (1998) p. 810, és *ICJ Case LaGrand* (Germany v. USA) Order of 3 March 1999, 38 ILM (1999) p. 308.

³⁸ *Pl. Corfu Channel* (Preliminary Objections) (UK v. Albania) ICJ Rep. 1947–48, p. 15, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (USA v. Iran) ICJ Rep. 1980, p. 3. A tétel megfordítva viszont igaz: ha az ügyben nincsenek magánszemély érdekeltek, a jogsérelem biztosan direkt. Ilyenkor azonban nincs is, aki a helyi jogorvoslatokat igénybe vehetné.

³⁹ M. ADLER: *The Exhaustion of the Local Remedies after the International Court of Justice's Decision in ELSI*. 39 ICLQ (1990) p. 641.

⁴⁰ T. MERON: *The Incidence of the Rule of Exhaustion of Local Remedies*. 35 BYIL (1959) p. 87.

gánszemélyt ért sérelemmel összefüggésben csak a nemzetközi jogsértés megállapítását vagy a vonatkozó nemzetközi szerződés értelmezését kéri,⁴¹ keresete elbíráható akkor is, ha az érdekelt magánszemély még nemmerítette ki a helyi jogorvoslati lehetőségeket. A megállapítási kereset vagy a szerződés értelmezése mögött az esetek jó részében a magánszemélyek felkarolt érdekei húzódnak meg, a fellépés elsődlegesen ezekre tekintettel történik. Egyes szerzők egyenesen azt állítják, hogy ilyenkor a nemzetközi fórumok közvetlen eljárását nem is a direkt jogsérelem alapozza meg, hanem az, hogy a kívánt eljárási eredményt (nemzetközi jogsértés megállapítása, értelmezés) a helyi jogorvoslati fórumok eleve nem produkálhatják.⁴² Ilyen esetekben tehát a követelés természete már a jogsérelem direkt vagy indirekt jellegétől függetlenül kizárja a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének szükségességét. Véleményünk szerint ez az érvelés nem teljesen megalapozott. A helyi jogalkalmazó szervek természetesen nem hozhatnak autoritatív határozatot nemzetközi jogsértés megtörténtéről vagy nemzetközi szerződés értelmezéséről. Azonban az alapul fekvő jogsérelmet a maguk eszközeivel orvosolhatják, ami okafogyottá teheti a nemzetközi fórumok igénybevételét. Számunkra nyilvánvaló, hogy ezen kereseteknek elsődleges célja az, hogy nyomást gyakoroljanak az alperes államra, illetve annak jogalkalmazó szerveire, ami durva beavatkozás ezen szervek független tevékenységébe. Az más kérdés, hogy ez a beavatkozás nem feltétlenül elítélendő. Ha elfogadjuk, hogy a helyi jogorvoslatok előzetes igénybevételének követelménye nem öncélú udvariassági gesztus, hanem lehetőség arra, hogy a nemzetközi jog által megkívánt eredményt nemzetközi fórumok igénybevétele nélkül érhessük el, akkor nagyon is hasznos lehet már előzetesen a belső jogalkalmazó szervek tudomására hozni a velük szemben támasztott elvárásokat. Mindezek fényében az értelmezési és megállapítási keresetek azonnali fogadhatóságát szigorúan gyakorlati megfontolások alapján helyes tendenciának tekinthetjük, annak ellenére, hogy ez a megoldás egyetlen elméleti rendszerbe sem illeszthető be megnyugtatóan.

Némileg eltér ettől az az eset, amikor egy nemzetközi fórum a nemzetközi szerződés értelmezésével nem az elsődleges kötelezettségek tartalmáról rendelkezik, hanem egy másik nemzetközi fórumnak az ügy érdemére vonatkozó joghatóságáról határoz.⁴³ Ilyenkor elméletileg sem indokolt a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése, hiszen nem a jogsérelem orvoslása, hanem az orvoslás nemzetközi jogilag lehetséges módozatainak meghatározása a vita tárgya. Ezt a jogi konfliktust a belső jogalkalmazó szervek sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem képesek rendezni.

2. A szükséges kapcsolat

A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése követelményének nyilvánvalóan nem az a célja, hogy a jogsértő állam egyoldalú, önkényes aktusával elvonhassa az ügyet a nemzetközi jogalkalmazó szervek elől. A szabály mögött meghúzódó egyik alapelv éppen az, hogy az érintett külföldi magánszemély elfogadja a jogsértő állam által biztosított jogorvoslati metódusok alkalmazását, vagy legalábbis előre számolhat ezirányú kötelezettségével.

⁴¹ Előbbire *Certain German Interests in Polish Upper Silesia* (Germany v. Poland) (1926) PCIJ Series A, No. 6.; utóbbira *Air Services Agreement* (USA v. France) 54 ILR (1978) p. 304.

⁴² H. W. A. THIRLWAY: *The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960–1989*. 66 BYIL (1995) pp. 89–90.

⁴³ *Ambatielos* (Merits: Obligation to Arbitrate) (Greece v. UK) ICJ Rep. 1953, p. 10.

Ez a feltétel egyértelműen fennáll, ha a természetes vagy jogi személy az idegen állam területén saját elhatározásából lakóhelyet vagy székhelyet létesít. Hiba lenne azonban ezt a szempontot kizárólagossá tenni, vagyis azt állítani, hogy csak az adott állam területén lakó- vagy székhellyel rendelkezők, illetve ott önszántukból tartózkodók kerüljenek a szabály hatálya alá.⁴⁴ Sokkal megalapozottabbnak tűnik az az álláspont, ami szerint a helyi jogorvoslatokat akkor kell előzetesen kimeríteni, ha a személy saját, önkéntes elhatározásával valamilyen releváns kapcsolatot alakít ki az alperes állammal. Ilyen releváns kapcsolat lehet pl. a tartózkodási hely megválasztása, tulajdonszerzés az adott állam területén vagy szerződéses kapcsolatok létesítése.⁴⁵ Nemzetközi fórumoknak eddig nem kellett kifejezetten állást foglalniuk abban a kérdésben, hogy a szabály alkalmazásához megkívánt kapcsolat elméletileg milyen természetű. A joggyakorlat alapján annyi bizonyos, hogy önmagában az a tény, hogy a magánszemély egy államnak betudható jogsértést szenved el, nem teszi szükségessé a jogsértő állam szerveinek előzetes igénybevételét.⁴⁶ Az önkéntes kapcsolat elmélete vegyes fogadtatásban részesült a jogirodalomban, számos támogatója⁴⁷ mellett egyre erőteljesebb a bírálók tábora.

Az ellenkező vélemények önkéntesen létesített kapcsolat helyett valamilyen érvényes joghatósági kapcsolatot kívánnak meg az adott ügyben a magánszemély és az eljáró állami jogalkalmazó szervek között.⁴⁸ A joghatósági kapcsolat a Nemzetközi Jogi Bizottság előtt zajló kodifikációban is vissza-visszatérően jelentkezett. Roberto Ago 1977-ben még azt javasolta, hogy a tervezet ne tartalmazzon utalást ilyen kritériumokra, mert a rendelkezésre álló nemzetközi gyakorlat még nem nyújt kellő iránymutatást.⁴⁹ Willem Riphagen, a téma következő előadója, 1986-ban már a joghatósági klauzula beépítését indítványozta,⁵⁰ bár a diplomáciai védelem immár elkülönülten zajló kodifikációjában már nem egyértelműen ez az elgondolás látszik érvényesülni.⁵¹

Elismerve a joghatósági kritérium fokozatos térnyerését, a magunk részéről ezt a konstrukciót nem tartjuk kifejezetten szerencsésnek. A legszűlsőségesebb felfogás szerint a jogsértéssel vádolt állam jogalkalmazó szerveit minden esetben előzetesen igénybe kellene venni, amikor azok saját joghatóságukat megállapítják. Ez kétségtelenül téves álláspont, ugyanis a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése nyilvánvalóan nem kötelező, ha az állam az ügyet eleve jogsértő magatartásával vonja joghatósága körébe (*ex injuria jus non oritur*).⁵² Ha joghatóság meghatározására kizárólag a belső jogalkalmazó szervek jogosultak, ez azt eredményezné, hogy a helyi jogorvoslatok előzetes igénybevételét az állam egyoldalú aktusával kényszeríthetné ki. A probléma elhárítható lenne akkor, ha a nemzetközi fórumok felülvizsgálhatnák a joghatósági döntés megalapozottságát az

⁴⁴ Franciaország tett ilyen értelmű kijelentést arra hivatkozva, hogy a „helyi” jogorvoslatok kifejezés használata nem véletlen. L. ICJ Pleadings, *Certain Norwegian Loans* (France v. Norway) vol. 1, p. 408.

⁴⁵ A tézis első hivatalos megfogalmazása Izraeltől származik. ICJ Pleadings, *Aerial Incident of 27 July 1955* (Israel v. Bulgaria) 531. s. köv. p.

⁴⁶ *Trail Smelter* (USA v. Canada) (1935) 3 UNRIAA p. 1907.

⁴⁷ Pl. T. MERON: i. m. 100–101. p.; O. SCHACHTER: *International Law in Theory and Practice*. Dordrecht, Nijhoff (1991) p. 214.

⁴⁸ C. F. AMERASINGHE: *Local Remedies in International Law*. Cambridge, Grotius Publications (1990) pp. 138–149.

⁴⁹ UN Doc. A/CN.4/302, Add. 1-3, para. 100.

⁵⁰ UN Doc. A/CN.4/387, Add. 1.

⁵¹ UN Doc. A/CN.4/514, para. 67.

⁵² Pl. kereskedelmi hajó jogellenes lefoglalása nyílt tengeren. *I'm Alone* (Canada v. USA) (1933) 3 UNRIAA 1609. s. köv. p.; F. MORGENSTERN: *Jurisdiction in Seizures Effected in Violation of International Law*. 29 BYIL (1952) p. 265.

általános nemzetközi jog standardjai alapján. A nemzetközi jog erre vonatkozó szabályai azonban meglehetősen általánosak és homályosak, a joghatóság megállapításának jogszerűségére vonatkozó eljárás pedig hosszadalmas, bonyolult és bizonytalan kimenetelű lenne. A nemzetközi fórum valószínűleg egyébként sem tekinthetne el a joghatóságot megalapozó körülmények kialakulásának vizsgálatától, ami gyakorlatilag az önkéntes kapcsolat elméletének közvetett érvényesülését jelentené.

4. A szabály tartalma

Első megközelítésben kijelenthetjük, hogy a szabály alapján az érdekelt természetes vagy jogi személynek valamennyi, a belső jog alapján rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségét a lehető legmagasabb fokig ki kell merítenie. Az Állandó Nemzetközi Bíróság egyik döntése szerint a kötelezetteknek a jóvátételt a rendelkezésre álló „rendes csatornákon keresztül” kell kérniük, illetve megkapniuk.⁵³ Ez a megkülönböztetés helyes értelmezésben valószínűleg nem a rendes és rendkívüli fórumok, és különösen nem a rendes és rendkívüli jogorvoslatok közötti elhatárolásra vonatkozik. Általánosan elfogadott álláspont, hogy nem a fórum vagy a jogorvoslat eljárásjogi természete irányadó, hanem az, hogy képes-e megvalósítani a sérelem hatékony és kielégítő jogi orvoslását. Az állami igazságszolgáltatás, a választottbíróságok és a közigazgatás egyaránt alkalmazhat hatékony jogorvoslat nyújtására, de a törvényhozás aktusai sem zárhatók ki eleve ott, ahol jogorvoslat szokás szerint egyedi jogalkotás (*private bill for relief*) útján is biztosítható.⁵⁴ E legutóbbi megoldás azonban már ingoványos jogi talajra vezet bennünket, mert az érdekelt magánféltől pusztán a sérelem jogi orvoslásának megkísérlése várható el,⁵⁵ az már nem, hogy jogon kívüli, méltányossági, kegyelmi eljárásokat is igénybe vegyen. Az anyagi jogi háttér hiányában, diszkrecionális alapon zajló procedúrák kívül esnek a szabály alkalmazási körén, amelynek célja a felet a nemzetközi jog alapján megillető jogok kikényszerítése, nem pedig szívesség vagy kegyes cselekedet kicsikarása az államtól.⁵⁶

A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének követelménye akkor működhet rendeltetésszerűen, ha egyfajta korrekt együttműködés alakul ki az érintett állam és ajogsértésre hivatkozó magánszemély között. Ez feltételezi, hogy az állam megfelelő jogorvoslati lehetőségeket bocsát a jogkereső közönség rendelkezésére, ez utóbbiak pedig e lehetőségeket jóhiszeműen és racionálisan igyekeznek felhasználni.⁵⁷ Az előzetes kimerítés szabálya alóli kivételek nagyrészt visszavezethetők arra, hogy valamely fél a megkívánt együttműködésből rá háramló kötelezettségeinek nem tud vagy nem kíván eleget tenni.

⁵³ „... to obtain satisfaction through the ordinary channels.” *Mavromattis Palestine Concessions*, loc. cit. 37. lábjegyzet.

⁵⁴ L. B. SOHN, R. R. BAXTER: *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens* (1960) In: *Responsibility of States for Injuries to the Economic Interests of Aliens*. 55 AJIL (1961) p. 548.

⁵⁵ *Electricity Company of Sofia and Bulgaria* (Preliminary Objection) (Belgium v. Bulgaria) (1939) PCIJ Series A/B, No. 77.

⁵⁶ A. A. CANÇADO TRINDADE: *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*. Cambridge, Cambridge University Press (1983) p. 62.

⁵⁷ A. A. CANÇADO TRINDADE: *Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts*. 17 ArchVR (1978) p. 334.

Az igényérvényesítés elemi előfeltétele, hogy a jogsértő államban működjön a nemzetközi minimum standardoknak megfelelő igazságszolgáltatási rendszer. Amennyiben állami igazságszolgáltatási rendszer nem létezik vagy összeomlott, és belátható időn belül kérelmek fogadására nem is lesz képes, indokolatlan lenne lehetővé tenni az államnak, hogy az előzetes kimerítés elvére hivatkozhasson.⁵⁸ Hasonló megítélés alá esik a végrehajtó hatalom egyértelmű befolyása alatt álló igazságszolgáltatási szervezet is, amelytől nem várható a jogvita pártatlan és független elbírálása,⁵⁹ és az is, ha az igazságszolgáltatás döntései láthatóan nem befolyásolják a végrehajtó hatalom további magatartását.⁶⁰

Az előbbi körülmények általában véve kizárják a megfelelő igényérvényesítést. Az esetek nagy részében azonban léteznek alkalmas és mindenki számára korlátozás nélkül hozzáférhető belső jogorvoslati fórumok, amelyek a konkrét ügyben viszont nem képesek hatékony jogorvoslatot nyújtani. Az eddigi nemzetközi joggyakorlat már számos ilyen esettel szembesült. Legelső problémaként az jelentkezik, ha a helyi bíróságok nem rendelkeznek joghatósággal az ügy érdemi elbírálására, akár az alkalmazandó kollíziós szabály, akár az alperesként megjelölt állam immunitása következtében.⁶¹ Ilyenkor általában nem követelmény a rendelkezésre álló helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése, bár a szerző véleménye szerint nem szerencsés a joghatóságra vonatkozó döntést a belső igazságszolgáltatási szerv helyett meghozni, illetve azt a felperes részéről megelőlegezni. Gyakran előfordul az is, hogy az esetre alkalmazandó belső jog tartalma eleve nyilvánvalóan ellentétes a nemzetközi joggal, így a sérelem orvoslása a belső jog alkalmazásával kizárt. A vonatkozó belső jog megtestesülhet törvényi szabályozásban,⁶² de egyértelmű és kötelezően követendő precedensekben is, amikor a határozat gyakorlatilag egy korábbi döntés megismétlése lenne.⁶³ A belső jog alkalmasságának vizsgálata mindig hipotetikus alapokon nyugszik. A szabályozás tartalma miatt a belső jogorvoslati lehetőségek csak akkor lesznek alkalmatlanok, ha a felperes kérelme valamennyi tényállítás igaznak bizonyulása esetére sem részesülhetne kedvező elbírálásban. Önmagában az a tény, hogy a felperes egyébként megalapozatlan keresete a belső jog alapján előreláthatóan elutasításra kerül, még nem indokolhatja a szabály mellőzését. A belső jogorvoslatok alkalmatlansága nemcsak az eljárás egészére, hanem annak meghatározott részére is vonatkozhat,⁶⁴ és világossá válhat az eljárás megkezdését követően is, ha az ügyben ésszerű időn belül nem születik döntés.⁶⁵

Bizonyos követelményeket azonban a jogsérelmet szenvedett magánszemély eljárási cselekményeivel szemben is indokoltnak tűnik támasztani. A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése nem egyszerűen a nemzetközi fórumok igénybevételének procedurális előfeltétele. A magánszemélynek valóban, láthatóan törekednie kell arra, hogy sérelmére

⁵⁸ *Mushikiwabo and Others v. Barayagwiza* (US District Court, Southern District of New York) 107 ILR (1997) p. 457. Az ítélet szerint a felperesek a helyi jogorvoslatok kimerítése követelményének eleget tettek annak bizonyításával, hogy Ruanda igazságszolgáltatási rendszere gyakorlatilag működésképtelen.

⁵⁹ *Robert E. Brown* (USA v. UK) (1923) 6 UNRIAA p. 120.

⁶⁰ *De Sabla* (USA v. Panama) (1934) 28 AJIL (1934) p. 607.

⁶¹ *Forests in Central Rhodopia* (Merits) (Greece v. Bulgaria) (1933) 3 UNRIAA p. 1420.

⁶² *Chorzów Factory* (Jurisdiction) (Germany v. Poland) (1927) PCIJ Series A, No. 8 pp. 25–26, 31.

⁶³ *S. S. Lisman* (1937) (USA v. UK) 3 UNRIAA pp. 1773–74.

⁶⁴ Értelmetlen pl. megkövetelni a fellebbezést, ha a másodfokú szerv csak jogkérdésben vizsgálhatja felül az elsőfokú szerv határozatát, a ténymegállapítások viszont eleve meghatározzák az ügy jogi megítélését. L. *Finnish Ships*, hiv. 5. lábjegyzet.

⁶⁵ *El Oro Mining and Railway Co.* (UK v. Mexico) (1931) 5 UNRIAA p. 191.

a belső jogalkalmazó szervektől orvoslást nyerjen. Roberto Ago találó megfogalmazása szerint „a felperestől elvárható, hogy meg akarja nyerni az ügyet.”⁶⁶ A helyi jogorvoslatok kimerítése lényegesen többet jelent a rendelkezésre álló eljárások egyszerű megindításánál. Anyagi jogi szempontból szükséges, hogy a magánszemély mindazokat a tény- és jogkérdéseket felvesse, amelyekre állama a nemzetközi igényérvényesítés során hivatkozni kíván. A kérelem és a jogalap megfogalmazásainak természetesen nem kell pontosan egyezniük, azokat igazítani lehet az igénybe vett állami jogrendszer sajátosságaihoz, de a két követelés azonosságának nyilvánvalónak kell lennie. Ennél kissé bonyolultabb kérdés, hogy a felperes magánszemély milyen mértékben köteles igénybe venni a számára biztosított eljárásjogi eszközöket. Egyértelmű, hogy a kereset sikeréhez kötelezően előírt eljárási aktusokat (szabályszerű keresetlevél, fellebbezés az előírt határidőn belül stb.) a felperesnek teljesítenie kell, mert a nemzetközi eljárás célja értelemszerűen nem az ilyen természetű mulasztások jóvátétele. A fakultatív eljárási cselekményekkel (pl. tanúk megidézése, tárgyi bizonyítékok előterjesztése) kapcsolatosan már megoszlanak a vélemények. Az uralkodó álláspont szerint a létfontosságú (*essential*) fakultatív eljárási cselekményeket köteles kezdeményezni a felperes. A létfontosságú jelleg megállapítására leggyakrabban az Ambatielos-ügyben eljáró választottbíróság egyik tagja, Spiropoulos által megfogalmazott mércét szokás alkalmazni. Eszerint az eljárási cselekmény létfontosságú, ha

- a) az eljárás menetére kihatással van, vagy valószínűleg azzal lenne, és
- b) egy gondosan eljáró jogi képviselő azt fel is használná.⁶⁷

A második, szubjektív feltétel legalább olyan lényeges, mint az első. A mulasztás menthető – azaz a helyi jogorvoslatok kimerítettnek tekintendők –, ha a peres fél, abban az időpontban, amikor az eljárásjogi cselekmény még kihatással lehetne a per kimenetelére, a rendelkezésére álló információk alapján ésszerűen arra a következtetésre juthat, hogy a kérdéses eszközöket felesleges vagy értelmetlen lenne felhasználni.

5. Lemondás a szabály alkalmazásáról

Semmi sem zárja ki, hogy egy állam egyoldalúan vagy egy másik állammal kötött megállapodás részeként, akár előzetesen, akár a jogvita felmerülését követően egy konkrét ügyre, illetve az ügyek egy meghatározott csoportjára nézve a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének kifogásáról lemondjon. A lemondás történhet kifejezett⁶⁸ vagy hallgatólagos formában is,⁶⁹ de annak megtörténtét vélelmezni nem lehet.

A kifejezett lemondás igazából nem jelent komoly nemzetközi jogi problémát. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy számos nemzetközi szerződés tartalmaz olyan lemondó klauzulát, amely a szó szoros értelmében nem valódi lemondás. A helyi jogor-

⁶⁶ UN Doc. A/CN.4/302, Add. 1-3, para. 108.

⁶⁷ *Ambatielos* (Greece v. UK) (1956) 12 UNRIAA p. 37. A választottbíróság egy másik tagja, ALFARO szerint viszont nem szükséges az igénybevétel, ha a fél már egy másik, ugyanolyan természetű eljárásjogi lehetőségével élt. L. u. o: 33. p. A témakör részletes elemzése: C. F. AMERSAINGHE: *Exhaustion of Procedural Remedies in the Same Court*. 12 ICLQ (1963) p. 1285. Az ítélet vonatkozó részeit élesen bírálja J. H. W. VERZIJL: *International Law in Historical Perspective*. Part VI. Leiden, Sijthoff (1973) p. 638.

⁶⁸ *Amoco Asia Corporation and Others v. The Republic of Indonesia*. 89 ILR (1992) p. 366.

⁶⁹ Pl. az eljárás során tett nyilatkozatok és tanúsított magatartás alapján: *Heathrow Airport User Charges* (USA v. UK) 102 ILR (1996) p. 216.

voslatok előzetes kimerítése elvileg akkor alkalmazandó, ha egy állam valamely magánszemély követelését felkarolja, és a nemzetközi jog megsértésére hivatkozva fellép egy másik állammal szemben. Egyes nemzetközi szerződések⁷⁰ viszont nemzetközi jogi alappal nem rendelkező követeléseket is választottbíróóságok vagy vegyesbizottságok elé utalhatnak úgy, hogy nem teszik kötelezővé előzetesen a helyi jogorvoslati lehetőségek kimerítését. Ezek az ügyek csak annyiban nemzetköziak, hogy egy másik állam polgárát éri sérelem a szerződő állam részéről, és az eljáró fórum döntését legtöbbször az általános nemzetközi jog elvei alapján hozza meg. Ilyenkor a helyi jogorvoslatok szabálya nem alkalmazható, hiszen nincsen olyan követelés, amelyet a nemzetközi jog alapján nemzetközi úton érvényesíteni lehetne, így teljesen értelmetlen lenne bármilyen előzetes jogorvoslati lehetőségről beszélni. Belső jogi követelések speciális rendben való érvényesítéséről van szó,⁷¹ amelyek elbírálására – a vonatkozó nemzetközi szerződés hiányában – a nemzetközi jog alapján nemcsak előzetesen, hanem kizárólagos és végleges jelleggel a joghatósággal rendelkező belső jogorvoslati fórumok lennének jogosultak. Ezekben az esetekben a belső jogorvoslatok előzetes kimerítésének kifogását kizáró klauzula igazából nem az előzetes kimerítés általános nemzetközi jogi elvének alkalmazását gátolja meg, hiszen az itt természeténél fogva nem érvényesülhet. A rendelkezés jelentősége az, hogy egyértelművé teszi a létrehozott jogalkalmazó szervhez benyújtott keresetek fogadhatósági szabályait, és elhárítja az előzetes kimerítés követelményének analógia útján való beemelését a fórum eljárási rendjébe.

Érdekes probléma, hogy ilyen irányú kifejezett megállapodás hiányában egy speciális, alternatív jogorvoslati rendszer létrehozása önmagában lehetővé teszi-e a hagyományos belső jogorvoslati fórumok kikerülését. Az előzőekben említett egyezmények által előidézett állapothoz nagyon hasonló helyzetet teremthetnek azok a nemzetközi szerződések vagy egy állam és egy magánszemély között kötött magánjogi megállapodások, amelyek a felmerülő viták rendezésére választottbíróósági eljárást írnak elő. A kérdés egyszerűen megfogalmazva így szól: szükséges-e a választottbíróósághoz fordulás előtt kimeríteni a rendelkezésre álló helyi jogorvoslati lehetőségeket, vagy az erre vonatkozó kifogásáról az állam a választottbíróósági eljárás kikötésével hallgatólagosan lemondott.

Annyi bizonyos, hogy egy nemzetközi szerződés, amely általában véve rendelkezik államközi viták választottbíróósági rendezéséről, önmagában nem zárja ki a szabály alkalmazását.⁷² Ellenben egy meghatározott tárgyú nemzetközi szerződéshez kapcsolódó vitarendezési szabályok a szerződés tárgyában és érvényesülési körében már kiválthatják ezt a hatást.⁷³ Azonban a vitás esetek legnagyobb hányada nem államközi megállapodások alapján, hanem magánjogi szerződésekből kifolyólag keletkezik, amelyekben valamely állam az egyik szerződő fél.

A nemzetközi jog sohasem tekintette az államközi szerződésekkel egyenrangú jelenségeknek a magánjogi megállapodásokat, ennek ellenére nem kizárt, hogy ez utóbbiaknak is lehessen nemzetközi közjogi értelemben bizonyos joghatása.⁷⁴ Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy az ilyen szerződések kikerüljenek a belső jog, vagyis az állam,

⁷⁰ PI: *Claims Convention between USA and Panama of July 28, 1926*, Art. 5; *General Claims Convention between USA and Mexico of September 8, 1923*, Art. 5.

⁷¹ *Illinois Central Railroad Co. (USA v. Mexico)* (1926) 20 AJIL (1926) p. 794.

⁷² *Salem (USA v. Egypt)* (1932) 2 UNRIAA p. 1161.

⁷³ *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement*. (Advisory Opinion) ICJ Rep. 1988, p. 29.

⁷⁴ *Anglo-Iranian Oil Co. (Preliminary Objection)* (UK v. Iran) ICJ Rep. 1952, p. 93.

mint az egyik szerződő fél kizárólagos rendelkezése alól. Mindenek előtt azt kell elkerülni, hogy a szerződés érvénytelensége vagy az állami szervek egyoldalú érvénytelenítése a választottbírói kikötést is megsemmisíthesse, kizárva ezzel minden, az állami igazságszolgáltatáson kívül álló igényérvényesítést. A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásban ezzel kapcsolatosan már régóta alkalmazzák a választottbírói klauzula leválasztásának elvét, ami alapján e kikötés érvényessége elkülönül a szerződés többi részétől, és azoktól függetlenül bírálendő el.⁷⁵ Úgy tűnik, ez a megoldás az államközi jogviták szintjére is átszivárgott.⁷⁶

A nemzetközi fórumok joghatóságát az állam egyoldalú aktusával tehát ez esetben sem zárhatja ki. Más kérdés, hogy ez a klauzula mennyiben mentesíti a sérelmet szenvedett felet a belső jogorvoslatok előzetes kimerítésének kötelezettsége alól. Egyes, vitarendezésre vonatkozó nemzetközi szerződések azt az álláspontot látszanak alátámasztani, hogy ellenkező kikötés hiányában a választottbírói klauzula a helyi jogorvoslatok kifogásáról való lemondással egyenértékű.⁷⁷ Ilyen értelmű döntés a nemzetközi választottbíráskodások gyakorlatában is fellelhető,⁷⁸ és a nemzetközi jog irodalmában már régóta befolyásos szószólói vannak.⁷⁹ Véleményünk szerint ez az álláspont elméletileg megalapozott, kifejezetten praktikus, és nagyban hozzájárul a felek közötti egyenrangúság biztosításához, valamint a szerződéses rendelkezések kölcsönös tiszteletben tartásának elősegítéséhez.

Az emberi jogok speciális nemzetközi védelmének és a közvetlen befektetővédelemnek a kialakulásával és fejlődésével a hagyományos diplomáciai védelem jelentősége folyamatosan csökken a nemzetközi kapcsolatokban. Ennek ellenére indokoltnak és hasznosnak tartottuk a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének követelményét vázlatosan bemutatni kifejezetten a diplomáciai védelem körében. Az a meggyőződés vezérelt bennünket, hogy e jogintézmény elemzésével értékes adalékokat szolgáltatathatunk a feltörekvő új szabályozási területek joganyagának kialakításához. Véleményünk szerint a diplomáciai védelem, illetve ezzel kapcsolatban a helyi jogorvoslatok megítélése, amellet, hogy közvetlen érvényesülési köre jelenleg sem elhanyagolható, mindig is kiindulópontként fog szolgálni az egyén és a belső jog nemzetközi helyzetének szabályozásánál.

⁷⁵ PI: *UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration*. Art. 16 (1). In. UN Doc. A/40/17, Annex I. Hasonlóan a magyar jogban: 1994. évi LXXI. tv. a választottbíráskodásról, 24. § (1)–(2).

⁷⁶ *Losinger & Co. (Switzerland v. Yugoslavia)* (1936) PCIJ Series C, No. 78, p. 119.

⁷⁷ *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*. Art. 26, 4 ILM (1965) pp. 524, 536.

⁷⁸ *Elf Aquitaine Iran v. National Iranian Oil Company* (Preliminary Award) 96 ILR (1994) p. 252.

⁷⁹ PI. S.M. SCHWEBEL, J.G. WETTER: *Arbitration and the Exhaustion of Local Remedies*. 60 AJIL (1966) p. 484.

A helyi jogorvoslatok előzetes kimerítése szabályának kodifikálására tett jelentősebb kísérletek

A. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága előtt zajló kodifikáció

*I. F. V. García Amador előzetes vitapontjai (bases of discussion) (1956.)*⁸⁰

5. vitapont: Felelősséget kizáró okok, enyhítő és súlyosbító körülmények

(2) Felelősséget kizáró okok különösen:

(a) A tény, hogy nem vették igénybe a belső jogorvoslatokat, arra tekintettel, hogy amíg e jogorvoslatokat nem merítették ki, addig nemzetközi igényt nem lehet előterjeszteni, illetve nem követelhető a jóvátételi kötelezettség teljesítése.

*II. F. V. García Amador első javaslata (1958.)*⁸¹

15. cikk. 1. Azok a nemzetközi igények, amelyek külföldi által elszenvedett kár megtérítésére irányulnak, vagy amelyeket a 25. cikk alapján terjesztettek elő, nem fogadhatók addig, amíg a belső jogrend által nyújtott valamennyi jogorvoslati lehetőséget ki nem merítették.

2. Az előző bekezdés alkalmazásában a belső jogorvoslatok akkor tekintendők kimerítettnek, ha a szerv vagy tisztviselő döntésével szemben nincsen helye fellebbezésnek.

3. Az „igazságszolgáltatás megtagadásának” eseteit kivéve, amelyekről e tervezet 4. cikke rendelkezik, nemzetközi igény nem támasztható azon az alapon, hogy belső jogorvoslati lehetőség nem létezik, hosszadalmas, nem hatékony, illetve a kártérítés nem kielégítő.

25. cikk. Olyan tevékenység vagy mulasztás esetén, amelynek következtében a külföldit kár éri, az állam, amelynek állampolgáráról szó van, az említett kár megtérítésétől függetlenül követelheti, hogy az alperes állam tegyen meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a neki felróható eseményhez hasonlóak a jövőben ne ismétlődhessenek meg.

*III. F. V. García Amador módosított javaslata (1961.)*⁸²

18. cikk. A belső jogorvoslatok kimerítése

1. Azok a nemzetközi követelések, amelyek külföldi által elszenvedett kár megtérítésére irányulnak, vagy amelyeket e tervezet 27. cikke alapján terjesztettek elő, nem fogadhatók addig, amíg a belső jogrend által nyújtott valamennyi jogorvoslati lehetőséget a nemzetközi igényben támasztott valamennyi követelés tekintetében ki nem merítették.

2. Az előző bekezdés alkalmazásában a belső jogorvoslatok akkor tekintendők kimerítettnek, ha a szerv vagy tisztviselő döntése végleges, és azzal szemben nincsen helye fellebbezésnek.

3. Az igazságszolgáltatás megtagadásának eseteit kivéve, amelyekről e tervezet 3. cikke rendelkezik, csak abban az esetben lehet eltekinteni az összes vagy valamely belső

⁸⁰ UN Doc. A/CN.4/96

⁸¹ UN Doc. A/CN.4/111

⁸² UN Doc. A/CN.4/217, Add. 1.

jogorvoslat kimerítésétől, ha bizonyítást nyer, hogy az eljáró szerv vagy tisztviselő nem rendelkezik joghatósággal az ügy elbírálására, vagy hiábavaló lenne a belső hatóságokhoz jogorvoslatért fordulni, mert e jogorvoslatok – technikai vagy egyéb okokból – nem hatékonyak.

4. Az előző rendelkezések nem alkalmazhatók, ha az alperes állam kifejezetten megállapodott a sérelmet szenvedett fél államával, hogy nem szükséges a belső jogorvoslatok teljességét vagy azok egy részét igénybe venni.

5. Szintén nem alkalmazhatók a belső jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó rendelkezések, ha az alperes állam és a külföldi között létezik ezen tervezet 21. cikkének megfelelő megállapodás, kivéve, ha ez a megállapodás kifejezetten e rendelkezések alkalmazásához köti az igény nemzetközi előterjesztését.

IV. Roberto Ago javaslata (1977.)⁸³

22. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítése

Olyan nemzetközi kötelezettség sérelme, amely alapján egy állam meghatározott eredmény megvalósítására köteles, azaz magánszemélyeket, akár természetes, akár jogi személyeket, meghatározott bánásmódban kell részesítenie, csak akkor következik be, ha az állam kezdeti magatartása a kívánt eredménnyel összeegyeztethetetlen helyzetet idézett elő, és az említett magánszemélyek igénybe vették és sikertelenül kimerítették a számukra rendelkezésre álló helyi jogorvoslati lehetőségek közül azokat, amelyek kellően hatékonyak ahhoz, hogy a megfelelő elbánást biztosítsák, illetve megfelelő kártérítést nyújtsanak, amennyiben az előbbi nem lehetséges. Ezért a kezdeti tevés vagy mulasztás miatt az állam nemzetközi felelőssége nem áll be, és vele szemben nemzetközi fellépés nem lehetséges, amíg a helyi jogorvoslati lehetőségeket sikertelenül ki nem merítették.

V. A Nemzetközi Jogi Bizottság által első olvasatban elfogadott szöveg (1977.)⁸⁴

22. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítése

Ha egy állam magatartása olyan helyzetet idézett elő, amely nincsen összhangban egy, a külföldiekkel, akár természetes, akár jogi személyekkel, szemben tanúsítandó bánásmódra vonatkozó nemzetközi kötelezettség által megkívánt eredménnyel, de a kötelezettség lehetővé teszi, hogy ez vagy ezzel egyenértékű eredmény az államutólagos magatartásával is elérhető legyen, kötelezettségszegés csak akkor történik, ha az említett külföldiek minden rendelkezésre álló helyi jogorvoslati lehetőséget kimerítették anélkül, hogy a kötelezettség által megkívánt, ha pedig ez lehetetlen, azzal egyenértékű bánásmódban részesültek volna.

VI. Willem Riphagen javaslata (1986.)⁸⁵

22. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítése

Ha egy állam joghatóságán belül kifejtett magatartása olyan helyzetet idézett elő, amely nincsen összhangban egy, a külföldiekkel, akár természetes, akár jogi személyekkel, szemben tanúsítandó bánásmódra vonatkozó nemzetközi kötelezettség által megkívánt eredménnyel, de a kötelezettség lehetővé teszi, hogy ez vagy ezzel egyenértékű eredmény az állam utólagos magatartásával is elérhető legyen, kötelezettségszegés csak akkor történik, ha az említett külföldiek minden rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget kimerítették anélkül, hogy a kötelezettség által megkívánt, ha pedig ez lehetetlen, azzal egyenértékű bánásmódban részesültek volna.

⁸³ UN Doc. A/CN.4/302, Add. 1–3.

⁸⁴ In: UN Doc. A/32/10, chp. II.B.2.

⁸⁵ UN Doc. A/CN.4/397, Add. 1.

séget kimerítettek anélkül, hogy a kötelezettség által megkívánt, ha pedig ez lehetetlen, azzal egyenértékű bánásmódban részesültek volna.

*VII. James Crawford javaslata (1999.)*⁸⁶

26. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítése

E cikkek nem érintik azt a követelményt, hogy olyan nemzetközi kötelezettség esetén, amely az állam részéről tanúsított, külföldi természetes vagy jogi személyekkel szembeni bánásmódra vonatkozik, e természetes vagy jogi személyeknek ki kell meríteniük az államban rendelkezésükre álló hatékony helyi jogorvoslatokat.

*VIII. A Nemzetközi Jogi Bizottság által második olvasatban elfogadott szöveg (2001.)*⁸⁷

44. cikk. Az igények fogadhatósága

Az állam felelősségére nem lehet hivatkozni, ha

- a) a kérelem nem felel meg a kérelem nemzetiségére vonatkozó szabályoknak;
- b) a kérelemre alkalmazandó a helyi jogorvoslatok kimerítésének szabálya, és a rendelkezésre álló hatékony jogorvoslatokat nem merítették ki.

*IX. John Dugard javaslata a diplomáciai védelem kodifikációjában (2001.)*⁸⁸

10. cikk. 1. Egy állam állampolgárát vagy honos jogi személyét ért jogsérelem esetén mindaddig nem terjeszthet elő nemzetközi igényt, amíg a sérelmet szenvedett személy, a 15. cikk rendelkezéseinek figyelembe vételével, ki nem merített minden rendelkezésre álló helyi jogorvoslati lehetőséget abban az államban, amely állítása szerint a jogsértésért felelős.

2. A „helyi jogorvoslatok” kifejezés minden, a jog alapján természetes vagy jogi személyek előtt nyitva álló orvoslási lehetőséget magában foglal, akár bírói, akár közigazgatási jellegű, rendes vagy rendkívüli fórumok előtt.

11. cikk. A helyi jogorvoslatokat akkor kell kimeríteni, ha a nemzetközi igény vagy a nemzetközi igényhez kapcsolódó megállapítási kérelem döntően az állampolgárt vagy honos jogi személyt ért sérelmen alapul, illetve ha a kérdéses eljárást az említett sérelem hiányában nem indították volna meg. [Az elhatárolásnál olyan tényezőket kell figyelembe venni, mint a kért jogorvoslat, az igény természete, a jogvita tárgya.]

12. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítésének követelménye eljárási előfeltétele annak, hogy egy állam nemzetközi igényt terjeszthessen elő állampolgárát vagy honos jogi személyét ért nemzetközi jogsértésből származó sérelem miatt akkor, ha a panaszolt magatartás mind a helyi, mind a nemzetközi jogot sérti.

13. cikk. Ha egy külföldi személy eljárást kezdeményez egy állam bíróságai előtt a belső jog olyan megsértésének orvoslására, amely nem minősül nemzetközi jogsértésnek, az állam, ahol az eljárás folyik, a nemzetközi jog alapján felelős lesz, ha a külföldi személytől az igazságszolgáltatást megtagadják. Tekintettel a 14. cikk rendelkezéseire, a sérelmet szenvedett személy köteles kimeríteni minden további rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, mielőtt nevében nemzetközi igényvel lépne fel.

14. cikk. A helyi jogorvoslatok kimerítése szükségtelen, ha

- a) nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat;

⁸⁶ UN Doc. A/CN.4/498.

⁸⁷ In: UN Doc. A/56/10, chp. IV.E.2.

⁸⁸ UN Doc. A/CN.4/514.

- b) a helyi jogorvoslatok kimerítése hiábavaló lenne;
- c) az alperes állam lemondott a jogorvoslatok kimerítésének követelményéről;
- d) nincsen saját elhatározáson alapuló kapcsolat a sérelmet szenvedett személy és az alperes állam között;
- e) a nemzetközi igény alapjául szolgáló nemzetközi jogsértést nem az alperes állam területi joghatósága alatt követték el.

B. A Hágai Nemzetközi Jogi Kodifikációs Konferencia eredményei

I. Az Előkészítő Bizottság által előterjesztett vitapontok (*bases of discussion*) (1929.)⁸⁹

- (5) Az állam felelős a külföldit ért kárért, ha annak oka, hogy
 - 1. jogainak védelme érdekében nem fordulhatott bírósághoz,
 - 2. a végső és fellebbezés lehetősége nélküli bírói döntés ellentétes az állam szerződéses vagy egyéb nemzetközi kötelezettségeivel,
 - 3. a bíróságok indokolatlanul késedelmesen járnak el,
 - 4. a bírósági határozat tartalmát egyértelműen a külföldiek vagy egy meghatározott állam polgáraival szembeni ellenérzések befolyásolták.
- (6) Az állam felelős a külföldit ért kárért, ha annak oka, hogy a bíróságok olyannyira hibás eljárást folytattak le, vagy olyan mértékben téves döntést hoztak, ami jelzi, hogy a megfelelő igazságszolgáltatáshoz szükséges garanciák nem érvényesültek.
- (27) Ha a külföldi számára rendelkezésre áll jogorvoslati lehetőség az állam bíróságai előtt (beleértve közigazgatási jellegű jogalkalmazó szerveket is), az állam igényelheti, hogy a nemzetközi felelősség kérdései függőben maradjanak mindaddig, amíg a bíróságok végső döntést nem hoztak. Ez a szabály nem zárja ki az 5. és 6. vitapont rendelkezéseinek alkalmazását.

II. A Harmadik Bizottság által első olvasatban elfogadott cikkek (1930.)⁹⁰

- 4. cikk. 1. A külföldi által elszenvedett kár vonatkozásában az állam nemzetközi felelőssége nem kerül szóba mindaddig, amíg a sérelmet szenvedett személy ki nem merítette a belső jog által biztosított jogorvoslati lehetőségeket.
 - 2. E szabály nem alkalmazható a 9. cikk (2) bekezdésében foglalt esetekben.
- 9. cikk. Az állam felelős a külföldinek okozott kárért, ha annak oka az, hogy
 - (1) egy bírósági döntés, amellyel szemben nincsen jogorvoslati lehetőség, nyilvánvalóan ellentétes az állam nemzetközi kötelezettségeivel;
 - (2) a fent említett nemzetközi kötelezettségekkel ellentétben a bíróságok nem biztosítják a külföldinek a bíróságokhoz fordulás jogát, vagy a külföldi az eljárás során olyan akadályokkal vagy indokolatlan késedelemmel szembesül, ami az igazságszolgáltatás megtagadására utal.
 Az állammal szembeni igényt legkésőbb a bírósági határozat kihirdetésétől számított két éven belül lehet előterjeszteni, kivéve ha különleges körülmények ezen időszak meghosszabbítását indokolják.

⁸⁹ 24 AJIL (1930) Suppl.

⁹⁰ In. UN Doc. A/CN.4/96, Annex 3.

C. Tudós társaságok kodifikációs törekvései

I. Nemzetközi Jogi Intézet

1. *Első tervezet (1927.)*⁹¹

XII. Nem lehet diplomáciai úton jóvátételi igényt előterjeszteni mindaddig, amíg a sérelmet szenvedett személy igénybe nem vette az őt megillető elbánás kikényszerítésére rendelkezésre álló hatékony és kielégítő eszközöket.

Akkor sem lehet jóvátételi igényt előterjeszteni, ha a jogsértő állam a sérelmet szenvedett személynek a megfelelő kártérítés kikényszerítésére biztosít hatékony eljárást.

2. *J. H. W. Verzijl előterjesztése (1954.)*⁹²

- a) Ha a külföldi személyét vagy tulajdonát ért sérelem önmagában véve nem alapozza meg annak az államnak a nemzetközi felelősségét, amely területén a sérelem bekövetkezett, diplomáciai igény nem terjeszthető elő mielőtt az igazságszolgáltatás megtagadása miatt a nemzetközi felelősség beállna.
- b) Ha a külföldi személyét vagy tulajdonát ért sérelem önmagában is megalapozza annak az államnak a nemzetközi felelősségét, amely területén a sérelem bekövetkezett, semmi sem indokolja, hogy a diplomáciai igényt a helyi jogorvoslatok előzetes kimerítésének rendeljék alá.

3. *Határozat a „helyi jogorvoslatok kimerítésének szabályáról” (1956.)*⁹³

Egy állam, ha állítása szerint állampolgárát vagy honos jogi személyét, illetve ezek vagyonát a nemzetközi jog megsértése miatt sérelem érte, nem léphet fel diplomáciai igényekkel, illetve az e személyek sérelme alapján nemzetközi bírói testület elé terjesztett keresete nem fogadható, ha a jogsértéssel vádolt állam belső jogrendje biztosít a sértett személy számára hatékonynak és kielégítőnek tűnő jogorvoslati lehetőségeket, mindaddig, amíg ezeket megfelelő eljárási rendben ki nem merítették.

A szabály nem alkalmazható, ha

- a) a sérelem különleges nemzetközi védelmet élvező személyt ért,
- b) a szabály alkalmazását az érintett államok megállapodása kizárja.

II. *Juliane Kokott javaslata a Nemzetközi Jogi Társaságnak (2000.)*⁹⁴

- A nemzetközi jog általános elvei alapján a helyi jogorvoslatok kimerítése a diplomáciai védelem gyakorlásának eljárási előfeltétele.
- A „helyi jogorvoslatok” kifejezés olyan lehetőségeket jelent, amelyek nyitva állnak természetes vagy jogi személyek előtt azon állam joga szerint, amellyel szemben a diplomáciai védelmet nyújtják.
 - a) A „helyi” kifejezés az állam belső jogrendjére utal.
 - b) A „jogorvoslat” főszabály szerint magában foglal minden bírósági és közigazgatási eljárást, illetve egyéb „megfelelő” és „hatékony” eljárásjogi eszközöket.
- A „kimerítés” feltételezi, hogy a sértett
 - a) az állam belső jogrendje által biztosított valamennyi jogorvoslati szintet igénybe veszi,
 - b) követelésének legalább jogalapját előterjeszti ezeken a szinteken,

⁹¹ In. UN Doc. A/CN.4/96, Annex 8.

⁹² 45 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1954) p. 31.

⁹³ 46 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1956) p. 364.

⁹⁴ *ILA Report of the Sixty-Ninth Conference*. London (2000) pp. 629–630.

- c) igénybe veszi (ugyanazon bíróság előtt) azokat az eljárásjogi eszközöket, amelyek követelése megalapozásához feltétlenül szükségesek.
- A felperes mentesül kötelezettségei alól, amennyiben a jogállamiságot tiszteletben tartó államok által elismert általános jogelvek alapján tőle nem várható el a helyi jogorvoslatok kimerítése. Különösen, ha
 - a) bármely okból nem áll rendelkezésére olyan jogorvoslat, amely a jogsértést hatékonyan orvosolhatná,
 - b) a felperes a rendelkezésre álló jogorvoslatokat gyakorlati okokból nem tudja igénybe venni,
 - c) a megszilárdult joggyakorlat miatt már *ex ante* nincs esély az állapotok megváltoztatására,
 - d) az alperes állam lemondott a helyi jogorvoslatok kimerítéséről,
 - e) az alperes állam elveszítette azt a jogát, hogy a jogorvoslatok kimerítésére hivatkozhasson.
- Lemondás
 - a) A helyi jogorvoslatok kimerítéséről le lehet mondani.
 - b) Hallgatólágos lemondás csak akkor áll fenn, ha a nyilatkozatok ezt nyilvánvalóvá teszik.
- Az állam nem hivatkozhat a helyi jogorvoslatok kimerítésére, ha
 - a) az erre rendelkezésre álló határidő eredménytelenül letelt,
 - b) nyilatkozatai, magatartása vagy egyéb körülmények miatt az a jóhiszeműség követelményének nem felel meg.
- Bizonyítási teher
 - a) A felperes köteles bizonyítani, hogy kimerítette a helyi jogorvoslatokat, vagy
 - b) e kötelezettsége alól mentesült.
 - c) Az alperes állam köteles bizonyítani, hogy (további) jogorvoslatok léteznek, amelyeket még nem merítettek ki.

D. Magántervezetek

1. *A Harvard Law School első tervezete (1929.)*⁹⁵

- 6. cikk. Az állam általában nem felelős (egy másik állammal szemben fennálló jóvátételi kötelezettsége alapján), amíg a sérelmet szenvedett külföldi számára rendelkezésre álló jogorvoslatokat ki nem merítették.

2. *A. Roth tervezete (1932.)*⁹⁶

- 9. cikk. Magánszemélyt ért jogsérelem esetén diplomáciai úton igény csak akkor terjeszthető elő, ha valamennyi belső jogorvoslatot kimerítették, kivéve ha az adott körülmények között a sérelmet szenvedett személytől ésszerűen nem várható el, hogy ezeket igénybe vegye.

⁹⁵ 23 AJIL (1929) Suppl.; előadó: EDWIN M. BORCHARD.

⁹⁶ A. ROTH: *Das völkerrechtliche Delikt vor und in den Verhandlungen auf der Haager Kodifikationskonferenz 1930*. Leipzig, Universitätsverlag von Robert Noske (1932) pp. 177-178.

3. *Herbert W. Briggs tervezete (1956.)*⁹⁷

- a) A 3. bekezdésben foglalt korlátozások figyelembe vételével, nem lehet nemzetközi igényben hivatkozni egy állam külföldinek okozott sérelem miatt felmerülő nemzetközi felelősségére mindaddig, amíg a sérelmet szenvedett külföldi ki nem merítette az állam joga alapján számára rendelkezésre álló hatékony, kielégítő és megfelelő idő alatt orvoslást nyújtó jogorvoslati lehetőségeit.
- b) A helyi jogorvoslatok kimerítése a nemzetközi igény előterjesztését megelőzően azért szükséges, hogy meg lehessen állapítani, valóban érte-e jogsérelem a külföldit; a hivatkozott cselekmény vagy mulasztás az államnak betudható-e; a tevés vagy mulasztás valóban sérti-e a nemzetközi jogot; és mindezek fényében az állam hajlandó-e megfelelő módon teljesíteni az őt terhelő nemzetközi kötelezettségeket.
- c) Ha vita merül fel arra vonatkozóan, hogy a helyi jogorvoslatokat kimerítették-e, vagy a jogorvoslatok hatékonyak, kielégítőnek és kellően gyorsnak minősülnek-e, nemzetközi igényt lehet előterjeszteni ezen előzetes kérdés elbírálása végett; emellett a helyi jogorvoslatok kimerítésétől, mint fogadhatósági feltételtől a nemzetközi fórum eltekinthet, ha az ügy elbírálására joghatósággal rendelkezik, és hozzá a tárgyan keresetet nyújtottak be.

4. *A Harvard Law School második tervezete (1960.)*⁹⁸

1. cikk (2) a) Egy külföldi ezen Egyezmény alapján csak akkor jogosult nemzetközi igényt előterjeszteni, miután kimerítette az igényben megjelölt állam által biztosított helyi jogorvoslatokat.
 - b) Egy állam állampolgára vagy honos jogi személye nevében csak akkor jogosult ezen Egyezmény alapján igényt előterjeszteni, ha az igényben megjelölt állam által biztosított helyi és egyébként rendelkezésre álló különleges nemzetközi jogorvoslatokat kimerítette.
19. cikk (1) Ezen Egyezmény alkalmazásában a helyi jogorvoslatok akkor tekintendők kimerítettnek, ha a felperes igénybe vette az alperes állam által rendelkezésére bocsátott valamennyi közigazgatási, választottbírói és bírósági jogorvoslati lehetőséget, anélkül, hogy megkapta volna azt a teljes elégtételt, amelyre ezen Egyezmény alapján jogosult.
 - (2) Ezen Egyezmény alkalmazásában nem állnak rendelkezésre helyi jogorvoslatok, ha
 - a) nem létezik jogorvoslat, amely érdemi elégtétel nyújthatna;
 - b) a jogorvoslatok igénybevételét az állam tevékenysége vagy mulasztása gyakorlatilag kizárta; vagy
 - c) csak túlzottan hosszadalmas jogorvoslatok állnak rendelkezésre, illetve az igazságszolgáltatást indokolatlanul késleltetik.

⁹⁷ 50 AJIL (1956) p. 926.

⁹⁸ *Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens*. Cambridge, Mass. (1961), előadók: LOUIS B. SOHN és R.R. BAXTER.

JÁNOS BÓKA

SOME PROBLEMS OF THE EXHAUSTION OF LOCAL REMEDIES
AS APPLIED IN THE COURSE OF DIPLOMATIC PROTECTION

(Summary)

The present study focuses on the fundamental issues of the principle of the exhaustion of local remedies as a prerequisite for the submission of an international claim in inter-State relations. The main reason for analysing and reconsidering this traditional topic of public international law is the new impetus in this area provided by the ongoing codification process in the UN International Law Commission concerning the rules of diplomatic protection. One must admit that the constant development of international human rights protection and the evolution of the direct settlement of investment disputes between a State and nationals of an other State renders this institution less important than ever before. However, the principle still applies to a great number of cases in its original and general form, and serves as a base for developing similar rules in the special areas of international law mentioned above.

The study is of a limited scope and is not intended to be comprehensive. It only examines the application of the principle as defined by general international law (thus excluding the practice of international human rights tribunals), and does not deal with some separate but closely linked problems, such as the Calvo clause or the definition of the persons required to exhaust local remedies before presenting an international claim. The study is divided into five parts, respectively analysing the existence and functions of the rule, its nature, scope and substance, finally turning to the questions of waiver. An annex is attached to the text reproducing the Hungarian translations of the most promising codification attempts created so far.

BRUHÁCS JÁNOS

Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet

1. Nagy Károly professzor tudományos munkásságában különös figyelmet szentelt a nemzetközi felelősség témájának kutatására. Különböző résztanulmányok¹ mellett monografikus összefoglalását² is elkészítette a nemzetközi jog ezen régi intézménye bonyolult tételes jogi szabályozásának és gazdag elméletének. Műveivel a magyar jogtudomány is jelen lehetett a nemzetközi jogi felelősségnek – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának (a továbbiakban: NJB) keretében megvalósított – kodifikációjában. Megállapításai, levezetései, gondolatai e téma további kutatásához inspirációkat adhatnak, mint a jelen tanulmány szerzőjét is segítették glosszáinak, véleményének kidolgozásában és megfogalmazásában.

2. Az államok nemzetközi felelősségének kodifikációjáról

Közel 50 évre volt szükség ahhoz, hogy a NJB kidolgozza és elfogadja az *államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről* szóló végleges tervezetet.³

Az ENSZ Közgyűlése 1953-ban kérte fel⁴ a NJB-t a nemzetközi felelősség kodifikációjára, melynek – az Alapokmány 13. cikke és a NJB statútumának 15. cikke szerint – korrollárium a jogfejlesztés is. E joggal legambiciózusabb és legnehezebb feladattal⁵ 5 külön előadó (*rapporteur special*) foglalkozott összesen 33 jelentésben,

¹ NAGY KÁROLY: *Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit im Völkerrecht*. Szeged. Szegedi ny. 1979. (1980) 71 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 26. Fasc. 4.); NAGY KÁROLY: *Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban*. Szeged. Szegedi ny. 1980. 243–258. p. (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 27. Fasc. 11.); NAGY KÁROLY: *Önvédelem és jogos védelem a mai nemzetközi jogban*. Antalffy emlékkönyv. 1990. 177–192. p.

² NAGY KÁROLY: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 243 p.

³ Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-troisième session (2001). AGDO Cinquante-sixième session, Supplément no 10 (A/56/10) (a továbbiakban: Rapport 2001) pp. 29–393.

⁴ 1953. dec. 7. 799/VIII/ sz. határozat. Az igazsághoz tartozik, ezért hozzá kell tenni azt, hogy az államok felelősségének témája már szerepelt a NJB 1949. évi listáján is, mint a kodifikációra alkalmas tárgyak egyike. Ld. Yearbook.... 1949. pp. 280–281.

⁵ P. MALANCZUK: *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Routledge, London–New York 1997) p. 254.

nevezetesen *F. V. Garcia Amador, R. Ago, W. Riphagen, G. Arangio-Ruiz és J. Crawford.*

E hatalmas – a NJB vitáiról szóló jegyzőkönyvekkel, a jelentésekkel és egyéb dokumentumokkal több ezer oldal terjedelmű – munkából nyomon követhető az államok nemzetközi felelőssége koncepciójának, rezsimje belső struktúrájának kezdeti és – különböző változatok utáni – végleges formája, a nemzetközi jog e területén kialakult rendkívül összetett nemzetközi gyakorlatban ténylegesen követett elvek és szabályok felismerésének, meghatározásának és megfogalmazásának folyamata, világosan látható az, hogy a külön előadók és a NJB az államoknak a nemzetközi felelősséggel kapcsolatos attitűdjéből mit tekintettek relevánsnak és hogyan használták fel a nemzetközi jog tudománya által kidolgozott fogalmakat, tételeket, értelmezéseket, feltárt ellentmondásokat és attitűdöket. Ezenkívül azt is követhetjük, hogy hogyan történt kísérlet a *Buza László* által „új szelleműnek” nevezett⁶ nemzetközi jog, azaz a nemzetközi jog átalakulása, változása hatásainak a nemzetközi felelősség rezsimjébe történő inkorporációjára.⁷

A NJB keretében végrehajtott kodifikáció (és jogfejlesztés) hosszú történetében a következő *fontosabb fordulópontokat* fedezhetjük fel:

– A NJB kezdetben – az 1930. évi hágai kodifikációs konferencia⁸ munkáját folytatva – a nemzetközi felelősség hagyományos értelmezését követte. *Garcia Amador* jelentései a külföldiek személyében vagy vagyonában okozott károk miatti felelősséggel foglalkoztak. E nyilvánvaló dominancia ellenére, melyben a dolgok természete szerint jelentős eredmények is megjelentek,⁹ több *nóvum* is megjelent és megfogalmazódott, melyek közül különösen az alábbiak érdemelnek említést: a büntető jelleget is magába foglaló felelősség,¹⁰ a nemzetközi felelősség és az emberi jogok között létesítendő *iunctim*¹¹ vagy a technológiai jellegű károk miatti felelősség.¹²

– 1962-ben a NJB albizottságot hozott létre azzal a feladattal, hogy gondolja újra a nemzetközi felelősség tárgyi hatályát és a téma kidolgozásának módját, majd a következő évben egyhangúan elfogadta az albizottság javaslatát,¹³ mely a nemzetközi felelősség koncepciójában és kodifikációjában *alapvető fordulatot* jelentett és egyben szakítást a téma tradicionális megközelítésével. Megszületett a nemzetközi jog *primér és szekunder normái* közötti szigorú megkülönböztetés, mely úgy értelemezendő, hogy az elsődleges szabályok határozzák meg az államoktól elvárt magatartásokat, létesítik az államok nemzetközi jogait és kötelezettségeit a nemzetközi kapcsolatok különböző területein, míg a másodlagos szabályok rendezik a primér normák megsértéséből keletkező nemzetközi jogviszonyokat.¹⁴ A kodifikáció során e végig fenntartott osztályozás alapján a nemzetközi felelősség rendszere egységes¹⁵ és – a primér normáktól való függetlenítés következtében – a nemzetközi szerződések jogához hasonlóan a tartalmát alkotó szabá-

⁶ BUZA LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog fő kérdései az újszellemű nemzetközi jogban*. Budapest, 1967.

⁷ Ld. pl. H. J. SCHLOCHAUER: *Die Entwicklung des völkerrechtlichen Deliktsrechts*. AV. vol. 16. no. 3 (1975)

⁸ Feldolgozását ld. KERTÉSZ ISTVÁN: *Az állam nemzetközi felelőssége*. Budapest, 1938.

⁹ Ld. pl. a joggal való visszaélés doktrínáját a 2. jelentésben (Annuaire... 1957. vol. II. pp. 119–146), a „szerzett jogok” elméletét és gyakorlatát a 4. jelentésben (Annuaire... 1959. vol. II. pp. 1–36).

¹⁰ Ld. 1. jelentést (Annuaire... 1956. vol. II. p. 184 *et seq.*)

¹¹ Ld. 2. jelentést (Yearbook... 1957. vol. II. p. 112 *et seq.*)

¹² Ld. 5. jelentést (Annuaire... 1960. vol. II. p. §§ 91–96)

¹³ Annuaire... 1963. vol. II. Annexe I., Appendices I–II.

¹⁴ Annuaire... 1973. vol. II. pp. 171–172.; Annuaire... 1980. vol. II. Deuxième partie, p. 26.

¹⁵ Így látja NAGYKÁROLY is (i. m. 7, 31, 34. p.)

lyok absztrakt normává váltak. Az igazsághoz tartozik és ezért hozzá kell tennünk azt is, hogy a NJB egy további megkülönböztetést is tervezett, elhatárolva egymástól a nemzetközi jogsértésből keletkező nemzetközi felelősséget a jogszerű magatartások esetleges káros következményei miatti felelősségtől, ez utóbbi mind jogalapjában, mind tartalmában eltérő sajátosságokkal rendelkezik és csak a „jogi nyelv szegénysége” következtében használjuk mindkét esetben a felelősség kifejezést.¹⁶

– Miután R. Ago már több jelentést beterjesztett, azok megvitatása után a NJB 1975-ben elfogadta a kidolgozandó *tervezet struktúráját* (plan d'ensemble)¹⁷: az első rész tartalmazza a nemzetközi felelősség keletkezésére, azaz a nemzetközi jogsértésre¹⁸ vonatkozó szabályokat, a második rész foglalkozik a nemzetközi felelősség tartalmával, formáival és fokozataival, végül a harmadik részben lesz szó – a viták rendezésén túl – a nemzetközi felelősség közelebbről meg nem jelölt végrehajtásáról.¹⁹

A NJB 1980-ban első olvasatban elfogadta az államok nemzetközi felelősségét keletkeztető *nemzetközi jogsértésről* szóló 35 cikkből álló első részt és annak kommentárját,²⁰ mely 5 fejezetre oszlik: általános elvek, az államnak beszámítandó magatartások,²¹ a nemzetközi kötelezettség megszegése, az állam belekeveredése más állam által elkövetett nemzetközi jogsértésbe és jogellenességet kizáró körülmények. Az elfogadott tervezet döntő részét talán megengedett *acquis*-nak minősíteni: ide sorolhatók az általános elvek, a beszámíthatóság paraméterei, a nemzetközi kötelezettség megszegésének fogalma és feltételei vagy a jogellenességet kizáró 6 körülmény. Ugyanakkor egyes megoldások komoly vitákat indukáltak, mint pl. a „nemzetközi büntett”²² kategóriájának bevezetése és a meghatározására tett kísérlet,²³ melyben egyébként számos reális probléma rejlik (a nemzetközi jogban kiépülő hierarchia, jelesül a nemzetközi jog *ius cogens* megjelenésének következményei, a *quid pro quo* kötelezettségek mellett *erga omnes* kötelezettségek létrejötte, a nemzetközi közérdek képviselője, a nemzetközi jogsértés esetleges megtorolhatósága stb.), vagy a nemzetközi kötelezettségek osztályozása megsértésük aspektusából.²⁴

¹⁶ Annuaire ... 1973, vol. II., p. 171.; ; Annuaire ... 1980, vol. II. Deuxième partie, p. 26.

¹⁷ Annuaire ... 1975, vol. II. pp. 60–64.

¹⁸ A hivatalos nyelveken: *fait internationalement illicite/internationally wrongful act*

¹⁹ A hivatalos nyelveken: *mise en oeuvre/implementation*.

²⁰ Annuaire ... 1980, vol. II., Deuxième partie, pp. 25–60.

²¹ A hivatalos nyelveken: *Le fait de l'Etat selon le droit international/The Act of the State under International Law*.

²² A hivatalos nyelveken: *Crimes et delits internationaux/International crimes and international delicts*.

²³ NAGY KÁROLY: i. m. 49–55. p., továbbá J. H. H. Weller-A. Cassese-M. Spinedi (eds.): *International Crimes of States. A Critical Analysis of the ILC's Draft, Article 19 on State Responsibility*. (De Gruyter, 1989). G. GILBERT: *The Criminal Responsibility of States*. ICLQ 1990, p. 39.; A. J. J. DE HOOGH: *Obligations erga omnes and International Crimes. A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States* (1996); P.M. DUPUY: *Observations sur le crime international de l'Etat* (RGDIP 1980, p. 449); Idem.: *Le fait générateur de la responsabilité internationale* (RCADI, vol. 188/1984/ p. 78 et seq.); M. GOUNELLE: *Quelques remarques sur la notion de crime international et sur l'évolution de la responsabilité internationale de l'Etat* (Mélanges Reuter, Paris, Pédone 1980, pp. 311–326); K. MAREK: *Criminalizing State Responsibility*. (R.B.D.I. 1978–79, pp. 460–485.).

²⁴ J. COMBACAU: *Obligations de résultat et obligations de comportement*. Quelques questions mais pas de réponse. (Mélanges Reuter, Paris, Pédone, 1980, pp. 181–204); J. SALMON: *Le fait étatique complexe: une notion contestable*. (AFDI, 1982, pp. 709–738); P. M. DUPUY: *Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligation of Result in Relation to State Responsibility* (E.J.I.L., 1999, vol. 10, pp. 371–385).

– 1996-ra készültek el a *tervezet hiányzó részei*, mely 4 fejezetre (általános elvek, a sértett állam jogai és a nemzetközi jogsértést elkövető állam kötelezettségei, az ellenintézkedések és a nemzetközi büntett elkövetésének következményei) tagolódó 18 cikkből áll.²⁵ A teljes tervezetet a NJB ideiglenes jelleggel elfogadta. Tekintettel arra, hogy leginkább a tervezet e részét érintették a későbbi – J. Crawford által javasolt és a NJB által elfogadott – változások²⁶ (ami a dolog természete szerint nem zárta ki a folytonosságot pl. az egyes felelősségi jogkövetkezmények meghatározása vonatkozásában vagy a *lex specialis* lehetőségének elismerésében), ezért csak annak kiemelésére szorítkozunk, hogy az ideiglenes tervezet – szemben a különböző tudományos feldolgozásokkal – relatív egyensúlyt teremt a nemzetközi felelősség forrására, azaz a nemzetközi jogsértésre vonatkozó szabályok és a nemzetközi felelősségi jogviszony tartalmát alkotó szabályok között.

– A kodifikációs gyakorlat alapján²⁷ az államok észrevételei és J. Crawford jelentései alapján a NJB – miután 2001. évi ülészakán sikerült a *függőben levő kérdésekre* (a nemzetközi közösség mint egész irányában fennálló kötelezettségek súlyos megsértése, ellenintézkedések, a viták rendezésére vonatkozó szabályozás és a tervezetnek adandó forma) kompromisszumos megoldást találni,²⁸ elfogadta a tervezet végleges szövegét. E kompromisszumoknak ára lett: megszaporodtak az ún. jogfenntartó záradékok (*sans prejudice/without prejudice clauses*).²⁹ E körbe sorolható még a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó szabályára (*nemzetközi ius cogensre*) történő visszautalás is,³⁰ mely abszorbeálja mind a nemzetközi büntett korábbi koncepcióját és következményeit a nemzetközi felelősségi jogviszonyban,³¹ mind az *erga omnes* nemzetközi kötelezettségek³² jelenségét. Bár az államok nemzetközi felelőssége kodifikációjának sikerességét a témával *conditio sine qua non* viszonyban nem álló elemek kiiktatása nagyban megkönnyíthette, ugyanakkor e problémák továbbra is léteznek és visszahatnak e felelősségi rezsimre. Erre a későbbiekben még visszatérünk.

– Az ENSZ Közgyűlése 2001-ben elfogadott határozatával³³ tudomásul vette a NJB által bemutatott – az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről szóló – cikkeket és azt a kormányok figyelmébe ajánlotta. Megállapította azt is, hogy e döntés nem érinti jövőendő elfogadásának vagy más megfelelő cselekvésnek a kérdését. A határozat elfogadását megelőző – a Közgyűlés (VI. sz.) jogi bizottságában lefolytatott – vitában³⁴ számos fontos és érdekes megállapítás, felvetés, javaslat, kétség, kritika fogalmazódott meg, melyek közül különösen az érdemel említést, ami az államok nemzetközi jogsérté-

²⁵ Annuaire ... 1996. vol. II., Deuxième partie, pp. 62–70.

²⁶ Vö. J. CRAWFORD – P. BODEAU – J. PEEL: *La second lecture du projet d'articles sur la responsabilité des Etats de la Commission du droit international. Evolutions ou bouleversement?* (RGDIP 2000, pp. 911–938).

²⁷ L. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I.* (Dialog-Campus Kiadó. Bp/Pécs, 1998.) 162–163. p.

²⁸ Rapport pp. 33–42.

²⁹ Ld. a Martens klauzula megismétlésén túl (56. cikk), különösen az 54., illetve 57–59. cikkeket.

³⁰ 40. cikk 1. pontja, 50. cikk 1/d pontja.

³¹ A nemzetközi környezetvédelmi jog aspektusában erről ld. M. SPINEDI: *Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite causant un dommage à l'environnement*. In: F. Francioni – T. Scovazzi (eds) *International Responsibility for Environmental Harm* (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff 1993) pp. 75–124.

³² J. CRAWFORD: *Troisième rapport sur la responsabilité des Etats*. (A/CN.4/507 p. 3, § 2, pp. 31–58, §§ 66–118), Rapport p. 68 *et seq.*

³³ 2001. dec. 12. A/Res/56/83 sz. hat.

³⁴ Agenda item 162 (<http://www.un.org/law/cod/sixth/56/summary.htm>).

sek miatti felelősségét a nemzetközi jog, sőt a nemzetközi kapcsolatok alapvető elemének minősítette.³⁵

Mondhatjuk-e azt, hogy a NJB-ban közel 50 éve megkezdett munka pillanatnyilag nem ért célba, hiszen csak közgyűlési határozat született, nem jött létre kodifikációs szerződés, melynek kötelező hatályát a nemzetközi közösség tagjai elismerik. Aligha vitatható az a tény, hogy az ENSZ Közgyűlésének határozata³⁶ nem nemzetközi jogforrás, önmagában sem jogokat, sem kötelezettségeket nem hozhat létre. A kodifikáció ezen eredményét mégis hiba lenne torzónak tekinteni, hiszen lehet úgy is érvelni, hogy megtörtént az államok nemzetközi felelősségére vonatkozó szokásjogi szabályok *quasi-autentikus* – az államok képviselőinek közreműködésével történő *leszögezése* (*restatement*). Így a végeredmény alig különbözik nagyon sok generális sokoldalú nemzetközi szerződés sorsától.³⁷

3. Az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről szóló tervezet bemutatása

Az ENSZ Közgyűlése által tudomásul vett tervezet 59 cikkből áll, mely 4 részre (az állam nemzetközi jogsértése, az állam nemzetközi felelősségének tartalma, az állam nemzetközi felelősségének végrehajtása, általános rendelkezések) és összesen 10 fejezetre tagolódik. Az I. részben: általános elvek, az államnak beszámítható magatartás, a nemzetközi kötelezettség megsértése, az állam felelőssége más állam nemzetközi jogsértésében, jogellenességet kizáró körülmények; a II. részben: általános elvek, a sérelem jóvátétele, az általános nemzetközi jog imperatív normáiból folyó kötelezettségek súlyos megsértése; a III. részben: az állam felelősségének felvetése, ellenintézkedések. Az egyes fejezeteket kommentár vezeti be, ugyancsak kommentár található minden egyes cikk után.

A tervezet axiómával³⁸ indul: az állam minden nemzetközi jogsértéséből nemzetközi felelőssége keletkezik (1. cikk). A nemzetközi jogsértésnek két konjunktív eleme van, jelesül az adott magatartás (ami lehet cselekvés vagy mulasztás, esetleg mindkettő) az államnak beszámítható és a magatartás az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését jelenti (2. cikk).³⁹ E taxáció következménye az, hogy sem a „kár”, sem pedig a magatartás „vétkessége” nem feltétele a nemzetközi jogsértés megvalósulásának, azaz ezen kategóriák a primér kötelezettségek tartalmához tartoznak.⁴⁰ Végül: az állam tényét csak a nemzetközi jog minősítheti nemzetközi jogsértéssé és e minősítés független a belső jogtól (3. cikk), azaz ugyanazon magatartás lehet nemzetközi jogsértés, de a belső jog szerint jogszerű és *vice versa*.

³⁵ A NJB végleges tervezete alapján e megállapítás helyességével kapcsolatban jogos kétségek támadhatnak. Az ugyan aligha vitatható, hogy a nemzetközi jog tudománya különös figyelemet szentelt a nemzetközi felelősség témájának, bár meglepő a legfontosabb tudós társaságok szerény részvétele. (L. AGO: *Premier rapport ... Annex, Annuaire ... 1969*, vol. II. p. 146 *et seq*). Ezzel szemben a nemzetközi jog történeti fejlődése azt tükrözi, hogy – a nemzetközi jog kikényszerítésén (*enforcement*) kívül – a nemzetközi felelősség nem tartozott e jog kulcsproblémái közé. (Ld. W.G. GREWE: *The Epochs of International Law*. (de Gruyter. Berlin/New York 2000).

³⁶ BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog III.* (Dialog/Campus Kiadó, Bp/Pécs, 2001) 51–52. p.

³⁷ G. DE LACHARRIÈRE: *La politique juridique extérieure*. (Economica, Paris, 1983) pp. 41–48.

³⁸ Rapport p. 67.

³⁹ E két elem nem asszimilálható a szubjektív és objektív oldallal (*ibid.* p. 72). Ellentétesen: *Annuaire ... 1973*, vol. II. p. 182, § 1.

⁴⁰ Rapport p. 76.

Az államnak az *állami szervek*⁴¹ magatartása számítható be,⁴² függetlenül funkcióiktól (törvényhozó, közigazgatási és bírói szervek, föderáció tagállamai)⁴³ és helyüktől az állami szervek rendszerében (4. cikk). Ebből a szempontból irreleváns az is, ha hatáskörtúllépésről vagy az utasításokkal ellentétes magatartásról van szó (7. cikk). Az *argumentum a contrario* alapján az állam nem felel a magánszemélyek magatartásáért, kivéve, ha ezek megelőzésére nem tette meg a szükséges intézkedéseket.⁴⁴ Ez utóbbi esetben viszont ismét állami szerv magatartásáról van szó.

Ezen alapképletet⁴⁵ egészíti ki és egyben oldja az állami szerv magatartása-magánszemély magatartása közti dichotómiát az államnak *beszámítható magatartások* körének bizonyos mértékű *kiszélesítése*. Ennek lehetnek általános esetei, jelesül az államnak számítandó be a közhatalmi prerogatívákat gyakorló magánszemélyek – (5. cikk), a más állam rendelkezésére bocsátott szervek – (6. cikk) és állami szerv utasítására, irányítására vagy ellenőrzése alatt kifejtett magatartások (8. cikk), illetve vannak különleges jellegűek, így a közhatalmi prerogatívák átvétele állami hatóságok hiányában vagy mulasztásuk esetén (9. cikk) és a győztes felkelők magatartása (10. cikk), végül az olyan magatartások, melyeket az állam sajátjának ismer el és fogad el (11. cikk).

A *kötelezettségszegés*⁴⁶ fogalmának meghatározását (12. cikk) két alapvető rendelkezés kíséri. Egyrészt a kötelezettségszegés független a megsértett nemzetközi kötelezettség forrásától és természetétől, tehát a nemzetközi felelősség rezsimje egységes,⁴⁷ melynek következménye az, hogy a nemzetközi jogban nem különül el a polgári- és büntetőjogi felelősség, a szerződésszegés és a deliktális felelősség, irreleváns a bilaterális és *erga omnes* kötelezettségek közötti különbség, illetve a különböző kötelezettségek tárgya. Az 1996. évi ideiglenes tervezet által bevezetett osztályozás, nevezetesen a magatartási és eredménykötelezettség megkülönböztetés a kötelezettségszegés megállapításának segédeszközeként fokozódott le.⁴⁸ Másrészt a kötelezettségszegés megállapításának alapvető követelménye az adott kötelezettség hatályossága (13. cikk), másrészt e területen is érvényesül a visszaható hatály tilalma.⁴⁹

A kötelezettségszegés lehet egyszeri, folytatódó és eseménymegelőzéssel kapcsolatos mulasztás (14. cikk)⁵⁰ és fennmaradt az összetett magatartás által megvalósuló nemzetközi kötelezettségszegés kategóriája is (15. cikk).⁵¹

⁴¹ A belső jog határozza meg, melyek az állami szervek. Rapport p. 85.

⁴² L. CONDORELLI: *L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illicite: solutions classiques et nouvelles tendances*. RCADI, t. 189 (1984-VI) p. 9.; NAGYKÁROLY: i. m. 61–108. p.

⁴³ Ld. La Grand ügy (Németország c. Egyesült Államok), (ideiglenes intézkedésről szóló végzés). C.I.J. Rec. 1999. p. 16, § 28.

⁴⁴ Rapport p. 85. Az 1996. évi ideiglenes tervezet 11. cikke ezt *expressis verbis* rögzítette.

⁴⁵ *Ibid.* p. 88. E világos és egyértelmű szabály gyakorlati alkalmazása nem minden nehézség nélküli. (*Ibid.* pp. 95–96).

⁴⁶ P. M. DUPUY: *Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats*. RCADI, t. 188 (1984) pp. 13–133.

⁴⁷ Rapport pp. 133 *et seq.*

⁴⁸ *Ibid.* p. 138

⁴⁹ *Ibid.* p. 145

⁵⁰ Az eseménymegelőzési kötelezettség megszegésének fenntartása nincs összhangban az eredménykötelezettség kategóriájának elejtésével, miután ez az utóbbinak alfaja. L. Annuaire ... 1978, vol. II. Deuxième partie, p. 91 *et seq.*

⁵¹ A Bős-Nagymaros ügyben a Nemzetközi Bíróság nem tekintette a C variáns megépítését és üzembehelyezését – az 1996. évi ideiglenes tervezet 25. cikke 2. pontja szerinti – összetett ténynek. Ennek kritikáját ld. Bedjaori bíró egyéni véleményében. CIJ. Rec. 1997, pp. 129–134, §§ 35–52.

A IV. fejezetnek az állam más állam nemzetközi jogsértésével kapcsolatos felelősségére, az ún. részességre (*complicity*) vonatkozó rendelkezései csak kivételes esetekre korlátozódnak.⁵² Ide sorolandó a jogsértés elkövetéséhez való segítségnyújtás (16. cikk), más állam jogsértése elkövetésének irányítása vagy ellenőrzése (17. cikk) és az arra való kényszerítés (18. cikk).

A *jogellenességet kizáró körülmények* listája nem változott, melyből az e területen fennálló konszenzusra következtethetünk. E körülmények a következők: beleegyezés (20. cikk), önvédelem (21. cikk), ellenintézkedés⁵³ (22. cikk), *vis maior* (23. cikk), végveszély (*détresse/distress*) (24. cikk) és szükséghelyzet (25. cikk). A tervezet a felsorolt jogintézmények közül meghatározza a *vis maior*, a végveszély és a szükséghelyzet fogalmát, míg a *renvoi* technikával az önvédelemnél az ENSZ Alapokmányára, az ellenintézkedésnél a tervezet III. részének II. fejezetére, a beleegyezésnél pedig indirekt módon a nemzetközi szerződések jogára⁵⁴ utal vissza. A jogellenességet kizáró körülmények felvetésének általános korlátja a nemzetközi *ius cogens* feltétlen tiszteletben tartása (26. cikk), azaz az imperatív normákat e területen sem lehet derogálni.⁵⁵ Végül kimondja, hogy valamely jogellenességet kizáró körülményre hivatkozás egyrészt nem szünteti meg annak a nemzetközi kötelezettségnek a hatályát, mellyel szemben felhozták, másrészt nem érinti az általa okozott tényleges veszteség megtérítésének kérdését (27. cikk).⁵⁶

Az *állam nemzetközi felelősségének tartalma*⁵⁷ c. II. részt is általános elvek vezetik be: az államnak – az I. rész rendelkezései szerinti nemzetközi jogsértéséből keletkező nemzetközi felelőssége az itt kinyilvánított jogi következményekkel jár (28. cikk). E rendelkezés – a dolog természete szerint – együtt értelmezendő és alkalmazandó a *lex specialis* létrehozásának lehetőségét elismerő 55. cikkel, tehát a jogkövetkezmények semmiképpen nem tartoznak a nemzetközi *ius cogens* körébe és felsorolásuk is inkább csak látszólagosan taxatív.

A nemzetközi jogsértés jogkövetkezményei a következők:

- A felelős állam továbbra is köteles a megsértett kötelezettséget végrehajtani (29. cikk);
- A felelős állam köteles a jogsértésnek véget vetni vagy megszüntetni, ha az folytatólagos, továbbá megismétlődése ellen megfelelő garanciákat nyújtani, ha a körülmények ezt megkövetelik (30. cikk);
- A felelős állam az okozott sérelem (anyagi vagy erkölcsi kár) teljes jóvátételére köteles (31. cikk).

A jogkövetkezmények felsorolása után ismét felbukkan az, hogy a felelős állam nem háríthatja el – belső jogára hivatkozással – az e körben rá háruló kötelezettségek teljesí-

⁵² Rapport p. 161.

⁵³ A „törvényes” jelző elhagyásával megszűnt a redundancia.

⁵⁴ Rapport p. 185.

⁵⁵ Rapport pp. 222–223. A kommentár itt emlékeztet a nemzetközi *ius cogens* egyes szabályaira és azok manifesztációira.

⁵⁶ Ez utóbbival kapcsolatban kérdésessé tehető a nyilvánvaló általánosítás: az önvédelemnél *ab ovo* kizártak tűnik, nem szerepel az ellenintézkedés feltételei között, nehezen összeegyeztethető a *vis maior* fogalmával. A beleegyezésnél lehet a megállapodás egyik eleme, de semmiképpen nem *conditio sine qua non*, különös tekintettel az utóbbira felhozott példákra. Rapport pp. 186–188.

⁵⁷ NAGY KÁROLY: i. m. 163–214. p.

tését (32. cikk).⁵⁸ A felelős állam jóvátételi és más kötelezettségei fennállhatnak más állam, több állam, illetve a nemzetközi közösség mint egész irányában, nevezetesen a megsértett nemzetközi kötelezettség természete és tartalma, valamint a megsértés körülményei függvényében (33. cikk).⁵⁹

A *sérelem jóvátételéről* szóló fejezet először felsorolja a jóvátétel jól ismert *formáit* annak kiemelésével, hogy *célja* az okozott sérelem teljes „eltüntetése”⁶⁰ (34. cikk). Ez utóbbit – „a jelen fejezet rendelkezéseivel összhangban” kitétel korlátozza: elismeri a sértett állam opciós jogát a jóvátételi formák tekintetében, továbbá érvényesíti az arányosság követelményét, végül kizárja a közvetett károk jóvátételét.⁶¹ Ezt követően a tervezet szabályozza a *restitúciót* (35. cikk), a *kártérítést* (36. cikk), szükség esetén *kamatfizetéssel* (38. cikk) és az *elégtételt* (37. cikk). E fejezet annak – a gyakorlatlaltal alátámasztott⁶² – jogelvnek a megismétlésével fejeződik be, mely szerint a jóvátétel meghatározásánál a sértett állam vagy mások szándékos vagy gondatlan magatartását a sérelemhez való hozzájárulásként figyelembe kell venni (39. cikk).

A II. rész utolsó fejezete nemcsak elméleti szempontból igen izgalmas, de különös gyakorlati fontosságú tárgyat is szabályoz: a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó (*ius cogens*) normáiból folyó kötelezettségek súlyos megsértésének eseteit. Más megközelítésben: az itt megfogalmazódott kompromisszumok jelentik az ideiglenes tervezet által bevezetett nemzetközi büntett⁶³ maradványait. Kiindulópontja az, hogy a mai nemzetközi jog elfogadja – igaz, szűk körben⁶⁴ – a nemzetközi *ius cogens* létezését, melynek ugyan nem lehet megadni kimerítő felsorolását, de számos példája már tükröződik a nemzetközi gyakorlatban.⁶⁵ A másik figyelembe vett tényező pedig az, hogy figyelembe kell venni a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó normái súlyos megsértésének lehetőségét is. A tervezet 40. cikke az előzőekben megfogalmazott tényeket rögzíti. E megoldás fenntartja a nemzetközi jogrendben kifejlődött hierarchiát és ebből következő minőségi különbségtételt a nemzetközi jogi kötelezettségek különböző megsértései között a nemzetközi büntett fogalmának felhasználása nélkül.⁶⁶ Az így megvalósult eredmény több szempontból ambivalensnek tűnik: nem tisztázódott a viszony a nemzetközi *ius cogens* és az *erga omnes* nemzetközi kötelezettségek,⁶⁷ a nemzetközi jog imperatív szabályainak súlyos megsértése és a nemzetközi büntett között.⁶⁸ A nemzetközi *ius cogens* súlyos megsértésénél a tervezet *capitis diminutio*-val érintett *actio popularis*

⁵⁸ Ezt meg kell különböztetni a nemzetközi jogsértéssé minősítésben a belső jog irreleváns voltát kimondó 3. cikktől.

⁵⁹ E rendelkezés először abból a szempontból figyelemre méltó, hogy *expressis verbis* áttöri a primér és szekunder normák közötti megkülönböztetést. Továbbá nincs *pendant*-ja az I. részben, sőt a 12. cikk kommentálja irrelevánsnak minősíti a bilaterális és *erga omnes* kötelezettségek közötti különbséget (Rapport p. 135) és eltünt az 1996. évi ideiglenes tervezetben szereplő nemzetközi büntett fogalma és az egyes büntettek meghatározása (19. cikk).

⁶⁰ Rapport p. 254.

⁶¹ *Ibid.* pp. 254–255.

⁶² *Ibid.* p. 297.

⁶³ Annuaire ... 1976, vol. II. Deuxième partie, p. 89.

⁶⁴ Rapport p. 306.

⁶⁵ *Ibid.* pp. 304–306.

⁶⁶ Elvetésének okairól ld. *ibid.* pp. 300–302. Megítélésem szerint nem tehető egyenlőséggel a büntetőjogi szankciót és a hátrányt, sőt megtorlást jelentő jogi következmények közé.

⁶⁷ Ilyen jellegű kötelezettségek példáit I. Rapport pp. 299–300, 302. Vö. M. RAGAZZI: *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. (Oxford, Clarendon Press 1997); C. ANNACKER: *The Legal Regime of Erga Omnes Obligations*. Ö.Z.Ö.R., vol. 46 (1993–1994).

⁶⁸ R. AGO utalt arra, hogy nincs teljes egybeesés. (Annuaire ... 1976, vol. II, Première partie, p. 56.)

ismer el: az államoknak megengedett eszközökkel véget kell vetni az ilyen helyzetnek a jogsértések megszüntetése érdekében, továbbá az ezekkel létrehozott helyzeteket nem ismerhetik el⁶⁹ jogszerűnek és nem nyújthatnak segítségeket fenntartásában (41. cikk). E cikk jogfenntartó záradéka (*sans préjudice/without prejudice clause*) célja az, hogy az előző rendelkezések ne érintsék egyrészt a nemzetközi jogsértést elkövető államnak a nemzetközi felelősség tartalma szerinti kötelezettségeit, másrészt a nemzetközi jog primér szabályai alapján a nemzetközi közösség tagjaira háruló többletkötelezettségeket, pl. agresszió esetében.⁷⁰

A nemzetközi felelősség végrehajtása⁷¹ c. III. rész. lényegét azok a szabályok jelentik, melyek meghatározzák azt, hogy a sértett állam(ok) és más államok milyen intézkedésekkel biztosíthatják a sértett államnak a jogsértés megszüntetésére, az ismétlődés elleni garanciára és a jóvátételre vonatkozó kötelezettségei végrehajtását.⁷² Ennek következtében e rész kulcsrendelkezése a *sértett állam*⁷³ fogalmának meghatározása, mint amelynek joga van a jogsértő állam nemzetközi felelősségének felvetésére (invocation) (42. cikk). Ehhez kapcsolódik különös feltételek között más államok korlátozott igényérvényesítési joga: a jogsértés megszüntetésére és megismétlése elleni garanciák, valamint a sértett államnak járó jóvátétel követelésére (48. cikk). Ezt követően van szó *notifikációs kötelezettségről*, mely a sértett állam igényeinek megfogalmazását jelenti (43. cikk), a *kérelem elfogadhatóságáról*, ide értve a belső jogorvoslatok kimerítésének szabályát (44. cikk), a felelősség felvetéséről való lemondásról (45. cikk),⁷⁴ a több sértett állam, illetve több felelős állam létezéséből adódó helyzetekre irányadó szabályokról (46–47. cikkek).

E rész legfontosabb szabályai az *ellenintézkedésekre* vonatkoznak. Az ellenintézkedés *céljának* (a jogsértő állam késztetése a megszüntetési, biztosítékadási és jóvátételi kötelezettségének teljesítésére), *fogalmának* (a foganatosító állam valamely nemzetközi kötelezettsége időleges végre nem hajtása) (49. cikk) meghatározása után meghatározza az *ellenintézkedésekkel nem érinthető nemzetközi kötelezettségeket* (50. cikk), valamint az *arányosság* követelményét (51. cikk). Az ellenintézkedés feltételei: a megszüntetési, biztosítékadási és jóvátételi kötelezettség teljesítésére való felszólítás, az ellenintézkedés foganatosításának közlése (52. cikk 1. pont). Az ellenintézkedés nem foganatosítható vagy késedelem nélkül felfüggesztendő, ha a nemzetközi jogsértés megszűnt illetve a vitával nemzetközi bíróság vagy választott bíróság foglalkozik (52. cikk 3. pont), illetve meg kell szüntetni, ha a jogsértő állam végrehajtotta a tervezet II. része alapján rá háruló kötelezettségeket (53. cikk). A nem sértett államok által alkalmazható ellenintézkedések (54. cikk) feltételei még embrionális állapotban vannak.⁷⁵

⁶⁹ Az el nem ismerés alkalmazásának példáit ld. Rapport pp. 310–313, melyről – érdekes módon – hiányoznak a Jeruzsálemre vonatkozó ENSZ-határozatok.

⁷⁰ Rapport pp. 313–314.

⁷¹ *La mise en oeuvre/the implementation* szabadabban is fordítható pl. a megvalósítás vagy érvényre juttatás szavakkal.

⁷² Rapport p. 314. A jogsértő állam primér kötelezettségének betartásáról és teljesítéséről nem történik említés.

⁷³ E meghatározás jóval egyszerűbb az 1996. évi ideiglenes tervezet 40. cikkétől (Annuaire ... 1990, vol. II.)

⁷⁴ Nem létezik jogvesztő határidő (Rapport p. 333). Az elévülésről ld. NAGYKÁROLY: i. m. 212–214. p.

⁷⁵ Vö. Rapport p. 377 *et seq* alkalmazásának példáival.

4. A kommentárról

A kodifikáció célja az államok által az adott területen követett és jogi kötelezettséget tartalmazó elvek és szabályok⁷⁶ megállapítása és megfogalmazása. Az előbbi cél megvalósításához komoly segítséget szolgáltat a nemzetközi jog tudománya, mely – a különböző jogesetek leírásán és összegyűjtésén túl – a fogalmakat, elméleti követelményeit és törvényszerűségeit kívánja tudományos módszerekkel feltárni.

Ezen előzetes megjegyzések fényében lehetséges a tervezet kommentárjának értékelése, kiegészítve azzal, hogy jelenlegi formáját és szövegét a NJB szükségképpen erősen leegyszerűsítette a korábbi kommentárokhoz és a külön előadók jelentéseihez képest.

A kommentár – bevallása szerint – elsődleges funkciója az egyes cikkek szövegében használt kifejezések értelmezése, kiválasztásuk magyarázata. Ezen kívül – a területi korlátok figyelembe vételével – tartalmaznia kell a megfogalmazott szabályokat alátámasztó bizonyítékokat a releváns nemzetközi gyakorlatból illetve a nemzetközi jog tudományának megállapítására vonatkozó korlátozott mértékű utalásokat. Aligha kétséges az, hogy a kommentár az államok nemzetközi felelősségére, sőt a nemzetközi jogra vonatkozó információk gazdag tárháza. Jelentős helyet kaptak nemcsak a Nemzetközi Bíróság és jogelődjé: az Állandó Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, ide értve a legújabb döntéseket is, hanem a nemzetközi választott bírói gyakorlat az Irán–USA törvényszékkel⁷⁷ együtt, az Emberi jogok Európai Bírósága és Amerikaközi Bírósága, a volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűntettek ügyében eljáró Nemzetközi Törvényszék ítéletei, illetve a GATT/WTO keretében rendezett viták.

A nemzetközi bírói gyakorlat ilyen túlzott középpontba állításával kapcsolatban *fenntartások* fogalmazódhatnak meg:

- Bizonyítás nélkül belátható az, hogy a nemzetközi bírói gyakorlat – némi túlzással – csak az államok nemzetközi joggyakorlata *de minimis* elemének minősíthető,⁷⁸ annak döntő részét az egyes államok külön-külön és együttesen tett nemzetközi jogi relevanciával bíró lépései alkotják. Ez utóbbiakra való hivatkozás ugyanakkor csak szórványosan fordul elő.
- Ezenkívül a nemzetközi bíróságok a nemzetközi jog iránti tisztelet szigorú őrzői,⁷⁹ az államok attitűdje sokkal ambivalensebb: sem odaadó tiszteletet nem tanúsítanak, sem a teljes nihilizmus álláspontját nem vallják.⁸⁰

5. Néhány felvetés

Az államok nemzetközi jogsértések miatti felelőssége, mintahogy azt a NJB tervezete tartalmazza, a dolog természete szerint komoly kihívás a nemzetközi jog tudománya számára, mellyel való szembenézésnek nemcsak az időelőttiség az egyik akadály, de a

⁷⁶ Ebben az értelemben antidemokratikus. Vö. M. BEDJAOUI: *Pour un nouvel ordre économique international*. (UNESCO, 1979) p. 137.

⁷⁷ Vö. G.H. ALDRICH: *Iran–US Claims Tribunal*. (Oxford, Clarendon Press 1996); C.N. BROWER–J.D. BRUESCHKE: *Iran–US Claims Tribunal*. (Dordrecht, Nijhoff 1998).

⁷⁸ Bár az Állandó Nemzetközi Bíróság önmagát a nemzetközi jog szervének minősítette – Felső-sziléziai német érdekeltségek ügy. Érdem (1926) CPJI, Serie A, no 7. p. 19.

⁷⁹ Ld. pl. a jugoszláv légitársaságok ügyet.

⁸⁰ LACHARRIERE: op. cit. pp. 9–10, 24, 89 *et seq.*

fortiori beleütközne a *nemo ultra posse tenetur* öreg maximájába is. Így e tanulmány befejezéseként csak néhány gondolat felvetésére vállalkozhatunk. Ennek keretében sommásan foglalkozunk a tervezet 1. cikkében megfogalmazott szabállyal (ésérintőleg a 12. cikkel), a nemzetközi jog primér és szekunder normái közötti megkülönböztetéssel, végül a nemzetközi jogsértés jogi következményeinek természetével és körével.

6. Minden nemzetközi jogsértésből nemzetközi felelősség keletkezik?

A tervezet 1. cikke e szabályt nemcsak axiómaként fogja fel, de – a kommentárban⁸¹ – azt általánosan elfogadottnak tekinti. A jogi pozitivizmus szemszögéből ez evidencia. Az *ubi societas ibi ius* maxima analógiájára, mint *M. Huber* kimondta: „a felelősség a jog szükségszerű korolláriuma”,⁸² tehát ha van nemzetközi jogrend, akkor valószínűsíthető normáinak bizonyos mértékű megsértése is, melynek következtében beáll a nemzetközi felelősség. Nem kétséges az sem, hogy mindez összhangban van a nemzetközi közösség általános meggyőződésével: az államok elvben sohasem vonják kétségbe nemzetközi kötelezettségeik megsértése miatti felelősségüket. E tételt két körülmény mégis korlátozni látszik: egyrészt nem zárható ki az, hogy az államok – a nemzetközi jog szabályainak megváltoztatása céljából – tudatosan szembehelyezkednek a nemzetközi jog követelményeivel, vállalva a nemzetközi jogsértésük miatti nemzetközi felelősségük kockázatát,⁸³ másrészt a felelősség elvének konkrét helyzetekben történő érvényesülése megkerülése, gyakorlati megghiúsítására a jogi eszközök széles arzenálját fejlesztették ki és alkalmazzák.⁸⁴

Az előzőekben összefoglalt levezetés belső logikája mellett megengedhető-e további kételkedés és kérdések felvetése: az államoknak a nemzetközi kapcsolatokban ténylegesen folytatott magatartásai teljes egészében beleilleszthetők-e a *jogos–jogellenes* bináris képletébe?⁸⁵ *R. J. Dupuy* rezignáltan emlékeztet a klasszikus kor tisztaságának eltűnésére,⁸⁶ helyébe – különböző okok⁸⁷ miatt – bonyolult, bizonytalan, változatos, ellentmondásokkal terhelt nemzetközi jogrend lépett. Alapvető sajátosságai közé sorolhatók olyanok, mint a relativitás,⁸⁸ normáinak szűrkesége,⁸⁹ az általános és speciális megoldások

⁸¹ L. AGO: *Troisième rapport* (Annuaire ... 1971. vol. II. Première partie, p. 215 *et seq.*; Rapport pp. 66–69).

⁸² Brit követelések Marokkó spanyol zónája ügyben (RSA, vol. II. /1925/) p. 641.

⁸³ Ld. pl. a fejlődő országok általános állásfoglalását a nemzetközi jog „régii” szabályaival szemben. LACHARRIERE: op. cit. p. 32 *et seq.*

⁸⁴ Részletesebben I. J. SALMON: *Le fait dans l'application du droit international*. RCADI, t. 175 (1982-II).

⁸⁵ Egyik legutóbbi kifejtését ld. a délnyugat-afrikai ügyben Tanaka bíró különvéleményében. C.I.J. Rec. 1966. p. 282.

⁸⁶ R. J. DUPUY: *Droit déclaratif et droit programmatiques de la coutume sauvage à la soft law*. In: *L'élaboration du droit international public*. Paris, Pédone 1975. p. 132.

⁸⁷ Pl. a nemzetközi közösség kibővülése és ennek következtében heterogénné válása, a nemzetközi jog tárgyának exponenciális kiterjedése.

⁸⁸ P. WEIL: *Vers une relativité normative en droit international*. RGDIP, 1984 p. 6.

⁸⁹ O. SCHACHTER: *The Twilight Existence of Non-Binding Agreements*. AJIL, 1977 pp. 296 *et seq.*; LACHARRIERE: op. cit. pp. 89–104.

összekeverése,⁹⁰ program-jellegű normák,⁹¹ keretszabályozás⁹² elterjedése, a fokozatos végrehajtás bevezetése, *last but not least a soft law* széles körű alkalmazása. E fejlemények következtében az államoknak a nemzetközi kapcsolatokban tanúsított magatartása egyre nehezebben mérhető a jogos-jogsértő minősítés mércéjével, mely a dolog természete szerint nem egyformán érződik a nemzetközi jog különböző területein.

Legkézenfekvőbb példái a nemzetközi politikai szerződések, melyek – aligha vitathatóan – az adott nemzetközi erőviszonyokat rögzítik, a nem megoldható kérdéseket pedig ambivalens formulákkal hidalják át. E szerződések végrehajtásánál – a propaganda síkján kívül – a felek lépéseinek minősítésénél a jogszerű-jogellenes megkülönböztetés nem lehet releváns, mert ellenkező esetben visszajutnánk a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi jog szerepének mértéktelen felnagyításához, olyan szent dologként történő elismeréséhez, melyet a kormányok feltétlenül tisztelnének és amely a politikai manőverek fölött állna.⁹³ Talán ebben az aspektusban értelmezhető a Nemzetközi Bíróságnak a nukleáris fegyverek legalitása ügyben adott tanácsadó véleményének enigmatikus döntése is.⁹⁴

Hasonló következtetésre juthatunk-e a nemzetközi környezetvédelmi joggal kapcsolatban is? A *prima facie* nagyszámú környezeti tárgyú nemzetközi szerződés és egyéb nemzetközi jogforrások ellenére – mint Nagy Károly megállapította – a környezetszennyezés miatti nemzetközi felelősség gyermekcipőben jár.⁹⁵ Ebben az összefüggésben kevésbé fontos az, hogy ez a terület specialitásának⁹⁶ vagy újdonságának⁹⁷ köszönhető-e, inkább igazságtartalma lehet fontos.

Az 1972. évi ENSZ stockholmi környezetvédelmi nyilatkozat óta *iunctim* van a határon áterjedő környezeti károk miatti „felelősség” (21. elv)⁹⁸ és a felelősségi rezsim fejlesztésére vállalt *pactum de contrahendo* (22. elv) között, melyet a Rio de Janeirowban 1992-ben elfogadott nyilatkozat is átvett. Hasonló megoldások találhatók több nemzetközi szerződésben,⁹⁹ jelesül az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezményében (235. cikk), az 1972. évi *dumping* egyezményben (7. cikk), az 1989. évi bazeli veszélyes hulladék egyezményben. Az 1992. évi helsinki vízügyi egyezmény és az ipari baleset egyezményben a szerződő felek csak a felelősségi jog (*responsability and liability*) fejlesztésének támogatására vállaltak kötelezettséget (7. és 14. cikkek). E *iunctim* felállítása azt sugallja, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén az államoknak a nemzetközi jogsértéseik miatti felelőssége (és esetleg a jogszerű magatartások káros eredményei miatti felelősség) *de iure condito* rezsimje csak elméletben létezik, de tény-

⁹⁰ *Ibid.* pp. 63–88.

⁹¹ BÚZA LÁSZLÓ: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban*. Acta Universitatis Szegediensis Acta juridica et politica. Tom. 3. Fasc. 1. (1957) 55 p.

⁹² A. KISS: *Les traités-cadre: une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement*. AFDI 1993, pp. 792–797.

⁹³ LACHARRIERE: *op. cit.* p. 9. A nemzetközi jog legalapvetőbb elvei vonatkozásában játszott szerepéről ld. S. HOFFMANN: *Introduction*. In L. Scheinman–Dr. Wilkinson: *International Law and Political Crisis*. (Boston, 1968) p. XVIII.

⁹⁴ CIJ. Rec. 1996.

⁹⁵ NAGY KÁROLY: i. m. 51. p.

⁹⁶ M. FITZMAURICE: *International Environmental Law as a Special Field*. NYIL 25(1994) p. 203 *et seq.*

⁹⁷ GREWE: *op. cit.* p. 721 *et seq.*

⁹⁸ *A sic utere tuo ut alienum non leadas* maximáról ld. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi vízjog*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1986. 157. s. köv. p.

⁹⁹ A szerződések felelősségi aspektusból történő áttekintését ld. R. WOLFRUM: *Environmental Protection by Means of International Liability Law*. Berlin, 1999.

legesen alkalmazhatatlan, ezért mondják ki azt, hogy szükség van *de iure condendo* rezsimre. Még meglepőbb a nagy távolságú levegőszennyezésről szóló 1979. évi genfi egyezmény nevezetes felelősséget kizáró „lábjegyzete”,¹⁰⁰ vagy az 1976. évi ENMOD egyezmény, mely az egyezmény megsértésének esetét az ENSZ Biztonsági Tanácsának hatáskörébe utalja.

A kialakult helyzet okai (pl. keretszerződések,¹⁰¹ *soft law* jellegű szabályok) és orvoslásuk módja, az ilyen irányú törekvések értékelése a dolog természete szerint további kutatást és elemzést igényel.

7. Tényleges-e a nemzetközi felelősség rezsimjének egysége?

Már a nemzetközi felelősség kodifikációjának áttekintése során hangsúlyoztuk annak jelentőségét, hogy a NJB szigorúan elkülönítette a nemzetközi jog primér normáit a szekunder normáktól.¹⁰² E megkülönböztetés azt jelenti, hogy sem a nemzetközi jogsértés általános elveit, konjunktív feltételeit, a jogellenességet kizáró körülményeket, sem jogi következményeit és azok végrehajtásának módját nem befolyásolják a nemzetközi jog különböző területeinek szabályai, azok függetlenek a primér normák céljától, természetétől, tárgyától és tartalmától. Így történhet az a meglepő dolog, hogy a jogszerű magatartások esetleges káros eredményei miatti felelősség is a nemzetközi jog primér területéhez tartozik.¹⁰³ Másképpen fogalmazva: a nemzetközi felelősség normái – absztrakt jellegük miatt – egységet alkotnak, hasonlóan a nemzetközi szerződések jogához, a nemzetközi jog másik alappillérehez.¹⁰⁴

Megvalósítható-e a nemzetközi jogon belüli ilyen különbségtétel?

W. Riphagen külön előadó szerint a megkülönböztetés módszertani szempontból feltétlenül helyes, de nem terjeszthető ki a végsőig.¹⁰⁵ A végleges tervezet pedig a lényegileg (sic!) szekunder szabályokhoz kapcsolódó rezsim kodifikációjáról és fokozatos fejlesztéséről szól.¹⁰⁶

A kétféle normarendszer közötti átjárhatóságról, sőt kölcsönhatásról több példa árulkodik. Az 1996. évi *ideiglenes tervezet* bevezette a „nemzetközi közösség alapvető érdekeinek megóvása szempontjából lényegbevágó nemzetközi kötelezettségek” megszegésére a nemzetközi büntett fogalmát (19. cikk). A *végleges tervezetben* ez a nemzetközi *ius cogens*-ből folyó kötelezettségek súlyos megsértésévé szublimálódott (40. cikk). Ezenkívül a kommentáron vörös fonalként húzódik át a nemzetközi jog primer szabályainak természetére, tartalmára szinte sztereotípe alkalmazott visszautalás.

¹⁰⁰ Ellentétes értelmezésének lehetőségéről ld. J. BRUHÁCS: *The Topical Problems of Environment Protection in International Law*. In: *Questions of International Law*. Vol. 5 (1991) pp. 51–53.

¹⁰¹ Gyakran a környezetvédelmi szerződés önmagát minősíti keretmegállapodásnak (pl. 1992. évi éghajlatváltozási keretegyezmény, 1997. évi NewYork-i egyezmény a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításáról), vagy megállapítható (pl. 1979. évi genfi egyezmény vagy az 1985. évi ózon-egyezmény), más esetben pedig vitatható (pl. 1988. évi Dráva egyezmény).

¹⁰² *Annuaire* ... 1970, vol. II, p. 327, § 66/c és *Annuaire* ... 1971, vol. II, p. 172, § 40.

¹⁰³ R.Q. QUENTIN-BAXTER: *Deuxième rapport*. *Annuaire*... 1981, vol. II, Première partie pp. 111–113, §§ 15–21.

¹⁰⁴ *Rapport* p. 39, § 62, a lehetséges különbségekről, az egyenlőség hiányáról p. 40, § 63.

¹⁰⁵ *Annuaire* ... 1981, vol. II., Première partie, p. 85.

¹⁰⁶ *Rapport* p. 61.

A nemzetközi felelősség rezsimjének egysége szempontjából különös jelentősége lehet a *lex specialis* elfogadásának. Már megjelenik *W. Riphagennél*,¹⁰⁷ *G. Arangio-Ruiz* pedig összekapcsolja az önmagukban zárt rezsimekkel (*régimes se suffisant à eux-meme/self-contained regime*), mely alatt az értendő, amikor az érdemi kötelezettségek meghatározása kiegészül esetleges megsértésük következményeire vonatkozó szabályokkal.¹⁰⁸ Azt mondja, hogy az így felfogott *lex specialis* gondolata általában elfogadott¹⁰⁹ és a gyakorlatban nem ritka.¹¹⁰ A 2001. évi tervezet e tárgyú rendelkezése (55. cikk) kiterjeszti a *lex specialis* fogalmát,¹¹¹ a kommentár példái nem tükrözik elterjedtségét,¹¹² bár – mint megjegyzi – az ilyennéminősítés nem könnyű feladat.¹¹³ E fenntartások ellenére meglepő az 1972. évi úrkárfelölősségi egyezmény mellőzése, holott – a jogszerű ürtevékenységgel okozott károk miatti felelősség esetei mellett – tartalmazza a jogellenes ürtevékenységre irányadó szabályt is. További kérdésként vetődik fel az is, hogy az államoknak a környezeti károk miatti nemzetközi felelőssége *de facto* nem identifikálódott-e a károkozó magánjogi felelősségével.¹¹⁴

8. A nemzetközi jogsértés jogi következményeinek célja

A tervezet bemutatása során a tanulmány már összegezte a nemzetközi jogsértést elkövető államra háruló jogi következményeket, jelesen a jogsértő magatartás megszüntetését és megisméltése elleni biztosítékok adását, valamint a jóvátétel különböző formáit. *Lato sensu* ide sorolható – az egyébként a nemzetközi felelősség végrehajtásához sorolt – ellenintézkedés is, miután ennek lényegét a nemzetközi jogsértésre jogsértéssel adott válasz fejezi ki.¹¹⁵ A 49. cikk az ellenintézkedések célját abban határozza meg, hogy ezzel az érintett államot nemzetközi jogsértése miatti felelőssége következményeinek teljesítésére rábírra. Máséppen megfogalmazva: az ellenintézkedéseknek nem célja a jogsértés megtorlása¹¹⁶ és ebből a megfontolásból is tekintettek el a represszália kifejezés használatától.¹¹⁷ Még kevésbé merülhet fel a megtorlás a *stricto sensu* felelősségi jogkövetkezményeknél. Így a jóvátétel célja a nemzetközi jogsértés által érintett helyzet visszaállítása,¹¹⁸ továbbá a kártérítésnek nem célja a felelős állam megbüntetése.¹¹⁹

¹⁰⁷ *Annuaire ... 1980*, vol. II. p. 40 és *Annuaire ... 1985*, vol. II. Première partie, p. 4.

¹⁰⁸ *Annuaire ... 1992*, vol. II. Première partie, p. 37.

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 44.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 37. E körben említi az Európai Közösségek jogát, az emberi jogok rendszereit, a Nemzetközi Bíróság *dictumát* a teheráni tüzügyben (1980), Riphagen további példái még a GATT szabályok és a vámuniók.

¹¹¹ Az ideiglenes tervezet 37. cikke csak a jogi következmények tekintetében ismeri el, melynek kommentárját ld. *Annuaire ... 1983*, vol. II., Deuxième partie, pp. 45–46.

¹¹² *Rapport* pp. 384–386. (Az eddigiekén kívül szerepel az 1984. évi kínzás elleni egyezmény és a Wimbledon ügy).

¹¹³ *Ibid.* p. 383.

¹¹⁴ Ezekről ld. *Responsability and liability in relation to accidental water pollution*. Doc. ECE. MP.WAT/2001/C.P.TEIA/2001/ 1 and Add 1–2.

¹¹⁵ Az ellenintézkedések az azt foganatosító államnak a felelős állam irányában fennálló nemzetközi kötelezettségei időleges nem-teljesítését jelentik – mondja a 49. cikk 2. bekezdése.

¹¹⁶ *Rapport* p. 354.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 350.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 241.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 264.

Az államok nemzetközi felelősségének tartalmát alkotó jogi következmények *céljának ilyen leszűkítése* összhangban van-e a nemzetközi jog *de iure condito* szabályaival, vagy inkább „a jog fokozatos fejlesztésének” kategóriájába tartozik? A rendelkezésre álló dokumentumokból nyomon követhetők a viták,¹²⁰ különösen az ellenintézkedések elfogadhatósága vonatkozásában,¹²¹ hangsúlyozták a kialakult nemzetközi jog bizonytalanságát,¹²² így ezek fényében kell értékelni a kialakított kompromisszumot.

Néhány kérdés felvethető:

- A nemzetközi jogsértés jogi következményeinél a megtorlás célja elejtésének¹²³ nincs-e olyan kockázata, hogy a nemzetközi jogsértést elkövető állam legfeljebb csak a *status quo ante* helyreállítását kockáztatja, így az aligha tagadható visszaélések elleni jogos fellépés végső soron nem vezet-e a nemzetközi jogrend gyengüléséhez?¹²⁴
- Az előző kérdést tovább erősíti az, hogy ezáltal a nemzetközi jogból eltűnne a szankció, mint negatív értelmű hátrányt jelentő következmény,¹²⁵ tehát ezután többé nem a nemzetközi jog szankciómechanizmusának gyengeségére kellene utalni.¹²⁶
- A nemzetközi jog a szuverenitás védelmére épül¹²⁷ és az államok nagyon gyakran saját ügyük bírái, ezért nem zárható ki az, hogy egyrészt jogaik védelme érdekében olyan preventív intézkedéseket tegyenek, melyek csak árnyalatokban különböznek a hátrányoktól vagy büntetésektől, másrészt nem zárhatók el attól sem, hogy megtörjék a *circulus vitiosus*-t, ha ellenintézkedésekkel vagy más módon nem sikerül elérni a jogsértés jogi következményeinek realizálását.
- A hátrányt okozó vagy büntető jellegű¹²⁸ jogi következmények indirekt módon jelen vannak a tervezetben, különösen annak kijelentésével, hogy az államok nemzetközi jogsértéseiből keletkező felelősségéről szóló cikkek nem sértik az ENSZ Alapokmányát (59. cikk). Aligha kifogásolható az, hogy a nemzetközi felelősség joga kodifikációjának sikere érdekében a NJB nem ment bele olyan kérdések megoldásába, mint mikor lehet élni az önvédelem természetes jogával, melyek az önvédelem jogának határai, megbüntethető-e az agresszor.

*

A nemzetközi felelősséget jelentő jogi következmények *további megszorítását* jelenti az, hogy a nemzetközi jogsértést megelőző *status quo* visszaállításának, illetve az ellenintézkedésnek céljából következik – így nem kellett említeni az ellenintézkedésekkel nem érinthető kötelezettségek között – a sértett állam megfosztását a jogsértővel szembeni szerződéses kötelek megsemmisítésének jogától.¹²⁹ Ez utóbbi a nemzetközi szerződések

¹²⁰ A különböző felfogások összefoglalóját ld. *Annuaire ... 1973. vol. II. p. 177.*

¹²¹ *Rapport pp. 35–37.*

¹²² *PI. ARANGIO-RUIZ 4 jelentésében. Annuaire ... 1992. vol. II., Première partie p. 7.*

¹²³ *RIPHAGEN 2. jelentése. Annuaire ... 1981. vol. II., Première partie, p. 86.*

¹²⁴ *Ld. D. ANNAND: Justice privée et ordre juridique international. Paris, Pédone 1994.*

¹²⁵ *Ld. NAGY KÁROLY: i. m. 169. p.; VALKI LÁSZLÓ: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete.*

Bp. 1981. 80. p.

¹²⁶ *P. WEIL: Vers une normativité relative en droit international. RGDIP 1982, p. 7.*

¹²⁷ *Ld. a Lanoux tó ügyben hozott választott bírói ítéletet. RGDIP, 1958, p. 100.*

¹²⁸ *N. JØRGENSEN: A reappraisal of Punitive Damages in International Law. B.Y.I.L. vol. 68 (1997) p.*

247.

¹²⁹ *Rapport p. 251.*

jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 60. cikkének hatálya alá tartozik.¹³⁰ A célok leszűkítése ellen felhozott érveken túl ebben az összefüggésben arra is hivatkozni lehet, hogy – az általános tendenciával ellentétben¹³¹ – felerősíti a szerződések autonómiáját és ezáltal gyengíti a nemzetközi jogrend egységét. Ezenkívül a szerződésmegszüntetés lehetőségének kiiktatása nem teljesen elfogadott a nemzetközi gyakorlatban. Pl. a konzuli kapcsolatok megszakítása, mely gyakran együtt jár a konzuli szerződés hatályának megszüntetésével, a konzuli tevékenységen kívüli okokból is bekövetkezhet. *J. Crawford* 3. jelentése is érdekes példákat ad, melyek közül a legfigyelemreméltóbb az, amikor – számos szerződése felfüggesztés mellett – az Európai Közösségek megszüntették a Jugoszláviával kötött szerződés hatályát.¹³² Ha nem közvetlenül sértett államok is élhetnek ezzel a lehetőséggel, akkor – *a minore ad maius* – még inkább megilleti e jog azt az államot, mellyel szemben a nemzetközi jogsértést elkövették.

*

A teljesség kedvéért megemlíthető az is, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén kialakult az ún. *non-compliance/non-conformité* eljárás,¹³³ mely a dolog természete szerint különös figyelmet és elemzést követel. Feltűnő az, hogy a nem-lebomló szerves szennyező anyagokról szóló 2000. évi stockholmi egyezmény már csak ezekről rendelkezik (17. cikk) és egyben mellőzi a tradicionális felelősségi klauzulát.

JÁNOS BRUHÁCS

PROJET D'ARTICLES DÉFINITIF SUR LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT POUR FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE

(Résumé)

Après avoir suivi l'histoire, s'étendant à presque cinquante ans, de la codification de la responsabilité des Etats pour les faits internationalement illicites dans le cadre de la Commission du droit international, l'étude s'efforçait de présenter *grosso modo* les dispositions du projet d'articles définitif, pris acte par l'Assemblée générale de l'ONU en 2001. Pour terminer ce survol elle soulève des questions sans réponses, notamment celle en rapport du lien inconditionnel entre le fait internationalement illicite et la responsabilité des Etats; celle concernant le régime à prétention unitaire de la responsabilité internationale et enfin celle relative à la finalité des conséquences juridiques, incombées à l'auteur d'un fait internationalement illicite.

¹³⁰ A nemzetközi felelősség jogának és a nemzetközi szerződések jogának különbözőségéről és elválasztásáról ld. G. ARANGIO-RUIZ 3. jelentését. *Annuaire ...* 1991, vol. II., Première partie, pp. 13–14, §§ 33–35.

¹³¹ WEIL op. cit. p. 41 *et seq.*

¹³² Doc. A/CN.4/507/Add. 4 p. 17, § 392.

¹³³ Részletesebben ld. R. WOLFRUM: *International environmental law*. RCADI, t. 272 (1998) p. 25; S. MALJEAN-DUBOIS: *Un mécanisme original: la procédure de „non-compliance” du protocole relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone*. In: Cl. Imperiali (ed): *L'effectivité du droit international de l'environnement*. Paris, Economica 1998. pp. 225–248.; L.F. DAMROSCH: *Enforcing International Law through Non-Forcible Measures*. RCADI, t. 269 (1997) p. 13.

OTTÓ CZÚCZ

Die Erweiterung der EU und die Auswirkungen auf das ungarische Sozialschutzsystem

Der Beitritt zur EU löst wesentliche Änderungen in der Sozialschutzstruktur der neuen Kandidatenländer aus, gleichzeitig fordert er vielseitige Vorbereitung von diesen Ländern. Die Kandidatenstaaten müssen die Errungenschaften der Gemeinschaft, den „*acquis communautaire*“ übernehmen, sie müssen ihre Verwaltungsinstitutionen den neuen Aufgaben anpassen, sie müssen die Öffentlichkeit über die zu erwartenden Änderungen informieren, gleichzeitig aber dafür sorgen, dass die Schwierigkeiten bei den Vorbereitungen die Bevölkerung von der Integration nicht abschrecken.

Die Auswirkungen des Beitritts auf die Institutionen der Kandidatenländer können auf zwei Ebenen untersucht werden: getrennt sollen die kurzfristigen Fragen der Anpassung, die als Voraussetzung des Eintritts angesehenen Umwandlungen, Entwicklungsmaßnahmen, andererseits die langfristigen Wirkungen behandelt werden.

1. Das von Ungarn ausgehende Mass der zu erwartenden Migration nach dem Beitritt zur Europäischen Union

Die Auswirkungen des Beitritts zur EU auf die ungarischen sozialen Institutionen werden stark dadurch beeinflusst, wie hoch das Ausmaß der Arbeitskraftmobilität neuen Typus, die die Bewegungsfreiheit der Union auslöst, sein wird.

In der Vorbereitungsphase der Anschlussverhandlungen wurden ernsthafte Besorgnisse formuliert, die mit massenhaften Arbeitskräfteströmen von den neu beigetretenen Staaten in die höher entwickelten Mitgliedstaaten rechneten. Hinter diesen Argumenten steckt die Bewertung, dass die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und im Einkommen der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten und der Neubeigetretenen übermäßig hoch sind. Durch die Bewegungsfreiheit der Menschen werden viele Bürger der neubeigetretenen Länder ihre Zukunft in den Ländern mit höherem Lebensniveau suchen.

Wir denken, dass diese Befürchtungen einerseits übertrieben sind, andererseits kann die Erscheinung mit den bewährten Mitteln der EU gut behandelt werden.

o Viele Zeichen deuten darauf hin, dass die *Arbeitskräftemobilität nach dem Beitritt* – sogar ohne vorübergehende Beschränkungen – wesentlich niedriger bleibt als angenommen.

1. Es stimmt zwar, dass das *Entwicklungsniveau unter den einzelnen Volkswirtschaften* unterschiedlich groß ist (auf Kaufkraftparität berechnet macht das ungarische Niveau ca. 52 Prozent des EU-Durchschnitts aus und ist somit ausschlaggebend niedriger als die Indizes der Mitgliederstaaten mit dem niedrigsten GDP – Griechenland 68 Prozent, Portugal 74 Prozent, Spanien 85 Prozent).¹ Die Dynamik der ungarischen Wirtschaftsentwicklung ist jedoch in den letzten Jahren stärker, als das durchschnittliche Entwicklungstempo der EU-Mitgliedstaaten (Das zeigt, dass dieser Index sich von 46 Prozent des EU-Niveaus in 1996 auf 52 Prozent im Jahr 2000 erhöhte.). Das Wachstum der GDP Ungarns erreichte in 2000: 5,2 Prozent, gegenüber dem Durchschnitt von 3,3 Prozent der Europäischen Union. Diese Tendenz dauert erwartungsgemäß (und hoffentlich) auch in den nächsten Jahren an, so verringern sich die Unterschiede in der Entwicklung in der folgenden Zeitperiode merklich.

2. Die statistischen Daten über die *Arbeitslosigkeit* sind auch verhältnismäßig günstig. Im Jahr 2000 betrug die Arbeitslosenrate in Ungarn 6,6 Prozent, gegenüber dem Durchschnitt von 8,4 Prozent der EU-Mitgliedstaaten.² Aufgrund dieser Tatsachen kann man annehmen, dass die Auswirkung des Wirtschaftsfaktors auf die Auswanderung im Kreise der ungarischen Staatsangehörigen im Zeitpunkt des Beitritts und danach verhältnismäßig niedrig sein wird. Sofern es gelingt, ein verhältnismäßig rasches Entwicklungstempo aufrechtzuerhalten, kann man prognostizieren, dass die Mehrheit der Bürger die positive Wirkung dieser Entwicklung genießen will.

3. Viele Zeichen deuten darauf hin, dass die *Mobilitätsbereitschaft der Individuen innerhalb Ungarns* recht niedrig ist.³ In den letzten Jahren kam immer mehr hervor, dass in den sich dynamisch entwickelnden westungarischen Regionen in einzelnen Fachbereichen und Berufen Arbeitskräftemangel entstand. Die hier angesiedelten Unternehmen machten oft Anstrengungen, um aus anderen Regionen zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen – durch die Hilfe von Behörden der Arbeitsvermittlung, bzw. durch direkte Anwerbungen. Diese Versuche brachten außerordentlich geringe Ergebnisse, trotzdem in einigen ostungarischen Regionen die Arbeitslosenquote immer noch erheblich über dem Landesdurchschnitt liegt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Menschen kaum bereit sind, ihren Wohnsitz zu verlassen.

Die Gründe dafür sind, dass es nicht leicht ist, eine neue Wohnung in den neu gewählten Städten zu finden. Die überwiegende Mehrheit der ungarischen Familien – ca. 80-85 Prozent – lebt in Eigentumswohnungen. Das Verhältnis und Anzahl der Mietwohnungen ist gering. Die Wohnungspreise erhöhten sich wesentlich in den Regionen mit dynamischer Entwicklung, deswegen können die Neuangesiedelten gegen den Preis ihrer früherer Wohnungen nur eine bescheidene Wohnung erwerben. Weitere Faktoren der niedrigen individuellen Migrationsbereitschaft sind die Bindungskraft der

¹ JARKO PASANEN: *The GDP of the Candidate Countries*. Eurostat, Statistics in focus. Theme 2-35/2001.

2. p.

² AXEL BEHRENS: *Regional Unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000*. Eurostat, Statistics in focus. Theme 1 – 8/2001. 6. p.

³ BORBÉLY SZILVIA: *Útban a szociális Európa felé* (Unterwegs ins soziale Europa). – Studio Durah, Dunaujváros, 1998, S. 109.

Familie, die Anhänglichkeit gegenüber dem Heimatland, dem kulturellem Milieu, der gewohnten Wertstruktur, usw.

4. Bei der Beurteilung der Frage muss man auch berücksichtigen, dass *die Fremdsprachenkenntnisse der Ungarn* relativ rückständig ist. Laut Statistik besitzen nur 10 Prozent der Bevölkerung brauchbare Fremdsprachenkenntnisse. Das wird die Mobilität genauso bremsen wie die Furcht vor der Schwierigkeiten der Anpassung in das neue kulturelle Milieu.

5. Unlängst wurde ermittelt, wie viele Bürger der mittel- und osteuropäischen Länder in der EU eine Arbeit annehmen würden, wenn es keinerlei Einschränkungen gäbe.⁴ Laut dieser Statistik würde höchstens 12 Prozent der Ungarn die Möglichkeit einer ausländischen Arbeitsstelle prüfen. Ein weiterer Beweis ist, dass es in den letzten Jahren gar nicht einfach war, im Rahmen des bilateralen Abkommens zwischen Deutschland und Ungarn die genehmigte Arbeitnehmeranzahl durch ungarische Arbeitnehmer zu erfüllen.

Aufgrund obiger Erörterungen ist es anzunehmen, dass die Anzahl der Bürger, die nach dem Beitritt zwecks Arbeitnahme in EU-Staaten umsiedeln wollen, nicht überragend hoch sein wird. Wir meinen deshalb, dass die Besorgnisse wegen einer erhöhten Migration übertrieben sind.

Eine solche *Mobilität* kann man nur bei den jüngeren, höher qualifizierten Arbeitnehmern, mit der Kenntnis mehrerer Sprachen annehmen. In einigen westeuropäischen Ländern besteht sogar ein Bedarf auch heute, vor dem Beitritt, für diese Art von Arbeitskräften. Deutschland möchte die Einwanderung für junge Fachleute der Datenverarbeitungsbranche durch eine „Green Card“ erleichtern. Norwegen bietet für ungarische Ärzte (vor allem für Anästhesisten) Arbeitsstellen und Irland ist auch bereit, junge Fachleute aus Ungarn zu empfangen. Es ist sogar möglich, dass die Mehrheit derjenigen ungarischen Arbeitnehmer, die ins Ausland wollen, schon vor dem Beitritt die angemessenen Stellen finden.

○ Bei der Etappe der Anschlußverhandlungen auf der ministeriellen Ebene am 12. Juni dieses Jahres gelang es für Ungarn *das Kapitel über die freie Mobilität von Personen* provisorisch abzuschließen. Dafür akzeptierte Ungarn, dass einige Mitgliedstaaten 5–7 Jahre lang nach dem Beitritt Ungarns die Mobilität der osteuropäischen Arbeitskräfte beschränken (Als Gegenleistung akzeptierten die Mitgliedstaaten der Union, daß diese Beschränkung von ungarischer Seite ebenfalls in Kraft bleibt. Sie waren auch einverstanden, dass Ungarn 5–7 Jahre lang den Boden- und Grundstückskauf von Ausländern ebenfalls beschränken wird.).

Diese Maßnahmen scheinen geeignet zu sein, den Befürchtungen vor der massenhaften Migration (die in einzelnen Ländern bei einigen Schichten besonders stark sind) entgegenzutreten.

Gleichzeitig muss man mit der größten Vorsicht bei der Bestimmung der Länge der tatsächlichen Beschränkungszeit vorgehen. Es könnte nämlich passieren, dass durch eine zu lange Anwendung gerade das ökonomische Ziel und der Sinn gefährdet wird. Man könnte die optimale Allokation der Arbeitskraft verhindern, d.h. dass jeder Arbeit-

⁴ Die Berater- und Buchprüferfirma Pricewaterhouse Coopers machte eine Umfrage in August 2001 über diese Frage in der Tschechischen Republik, in Ungarn und Polen. Es wurden je 850 Personen befragt. Die obigen Daten sind das Ergebnis dieser Befragung.

nehmer an der Stelle tätig ist, wo seine Arbeitskraft mit der größten Effektivität entfaltet wird.

II. Die Aufgaben der Ungarischen sozialen Institutionen während der Vorbereitung auf den Beitritt

Ungarn muss schon in der Periode der Vorbereitung auf den Beitritt zahlreiche Umbaumaßnahmen an dem sozialen Institutionssystem vornehmen. Bei den Verhandlungen über das Kapitel der Sozialpolitik wurde als ungarische Verhandlungsposition dargelegt: „Die ungarische Regierung behauptet, dass das Land über ein entwickeltes Sozialschutzsystem verfügt, das den Vergleich mit einigen Mitgliedstaaten besteht.“ (Das Niveau des Sozialschutzes ist im Großen und Ganzen nicht niedriger, oder nicht wesentlich niedriger als der Durchschnitt der EU).⁵ Die ungarische soziale Schutzstruktur wird den neuen Aufgaben nach dem Beitritt gerecht. Einige Elemente dieser Struktur müssen jedoch modifiziert werden.

◦ Die Anwendung der Verordnung über die soziale Sicherheit der migranten Arbeitnehmer (und ihrer Familienmitglieder) Nr. 1408/71 (sowie die Verordnung Nr. 574/72 über die Ausführung) erfordert *eine besonders vielseitige Vorbereitung* (und voraussichtlich zusätzliche Finanzierung).

Die Experten der ungarischen öffentlichen Verwaltung sind sich darüber im Klaren, dass selbst die Verordnungen im Augenblick des Beitritts, ohne weitere Maßnahmen, automatisch Teile des ungarischen Rechtssystems und damit unmittelbar anwendbar werden. Trotzdem scheint es notwendig, einige Vorschriften über die Ausführung zu modifizieren, damit die zuständigen ungarischen Organe ohne jegliche Verunsicherung zur Anwendung befähigt werden. Solche Änderungen müssen in erster Linie in der Gesundheitsversicherung, Rentenversicherung und Arbeitslosenleistungen eingeführt werden. Das ungarische Parlament hat diese neuen Regeln schon am 16. Oktober 2001 verabschiedet.⁶

1. Die neuen Regelungen gestalteten die Vorschriften *der Kostenvergütung der gesundheitlichen Leistungen im Notfall* um, die von den ungarischen Staatsbürgern in Anspruch genommen werden, die sich provisorisch im Ausland aufhalten. Die bisherigen ungarischen Sozialversicherungsregeln erlaubten die Vergütung der Kosten der gesundheitlichen Leistungen, die im begründeten Fall im Ausland in Anspruch genommen wurden – im allgemeinen – nur zur Höhe der entsprechenden Kosten bei einer ungarischen Gesundheitsinstitution. Die neuen Regelungen verordnen für die ungarischen Staatsbürger eine Finanzierungsordnung, entsprechend den Koordinationsverordnungen, im Falle einer Versorgung im Notfall auf dem Gebiet der Europäischen

⁵ Konferenz von Regierungen über den Beitritt der Ungarischen Republik in die Europäischen Union. Verhandlungsstandpunkt der Regierung der Ungarischen Republik Im Dokument No. CONF-H 25/99. Kapitel 13, Punkt 4.

⁶ Gesetzentwurf Nr. T 4614 über Rechtsharmonisierung einiger Gesetze des Rechtswesens und der sozialen Versorgung, sowie über die Modifikation des Gesetzes LXXXIII von 1997 über die Leistungen der obligatorischen Gesundheitsversicherung, ferner über die Beitragszahlung in der Sozialversicherung und Gesundheitsversicherung. (Im folgenden: Neues Gesetz). Die Unterbreitung wurde vom Parlament akzeptiert, doch die Verkündung erfolgte noch nicht bis Abschluss dieses Manuskriptes.

Union – ab Datum des Beitritts in die Union.⁷ (Die Möglichkeit der früheren ungarischen Kostenabrechnung bleibt erhalten, jedoch nach dem Beitritt nur außerhalb des Gebiets der Europäischen Union, im Falle von in Anspruch genommenen Leistungen.) Gleichzeitig wurde auch geregelt, dass die gesundheitliche Versorgung für die Staatsbürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemäß den Gemeinschaftsverordnungen gewährleistet werden sollen.⁸

2. Das neue Gesetz ordnet auch an, dass die Staatsbürger eines beliebigen Staates der Union, die ein *Diplom* für Gesundheitswesen, Apotheker usw. besitzen, der Praxis der Europäischen Union entsprechend eine Arbeit aufnehmen können.

3. Einige Verordnungen des Gesetzes über die *Familienunterstützung* wurden auch modifiziert. Nach den bisherigen Regeln waren die (auf dem Gebiet Ungarns lebenden) ungarischen Staatsbürger (auf Staatsbürgerrechtsbasis) berechtigt, verschiedene Familienleistungen (und Unterstützungen) zu beziehen, falls sie für Kinder in ihrem Haushalt sorgten. Die neuen Regelungen (ab Zeitpunkt des Beitritts) erweitern diese Regelungen auch auf die Staatsbürger, die aus dem Europäischen Wirtschaftsraum nach Ungarn kommen.⁹

4. Bezüglich der *Arbeitslosenleistungen* musste man einerseits die Verbotsregeln des Exports und Überweisung von Leistungen ins Ausland (die Leistungen – entsprechend den Koordinationsregeln – müssen auch für die Arbeitnehmer liquidiert werden, die nicht länger als 3 Monate im Ausland Arbeit suchen, wenn sie die sonstigen Voraussetzungen erfüllen), und die Behörden der Arbeitsverwaltung müssen vorbereitet werden, die Aufgaben bezüglich des Empfangs der Arbeitslosen aus den Mitgliedstaaten der EU erledigen zu können.

○ Im Gange der Vorbereitung auf den Beitritt müssen *die Mehrkosten der ungarischen Institutionen*, infolge der Anwendung der Koordinationsverordnungen bestimmt werden.

Sie können besonders auf dem Gebiet der Gesundheits- und Rentenversicherung erheblich anwachsen.

Auf dem Gebiet der Gesundheitsversicherung müssen *getrennte Kalkulationen* für die einzelnen Gruppen gefertigt werden. Laut bisheriger Annahmen wird die Versorgungspflicht der Arbeitnehmer in den Grenzgebieten keine beträchtlichen Mehrlasten verursachen. Diese Arbeitnehmer gehören unter die Rechtsbehörde des betreffenden Mitgliedstaates und die inanspruch genommenen Gesundheitsleistungen (ob sie diese im Land der Beschäftigung oder des Wohnsitzes in Anspruch nehmen) belastet die Institutionen des Beschäftigungslandes.

○ Etwas mehr Aufwand erfordert die *Bestimmung der Pauschalunterstützung* der (in Ungarn bleibenden) Familienmitglieder, die von dem migranten Arbeitnehmer getrennt leben. Dazu wird die Bestimmung der Anzahl der Arbeitnehmer in Grenzgebieten, des durchschnittlichen Familienbestandes (die Kontrolle dieser Daten von Zahlenprüfausschuss und Administrativausschuss ist notwendig) und der Durchschnitts-

⁷ Neues Gesetz, § 17.

⁸ Neues Gesetz, § 14.

⁹ Neues Gesetz, § 30.

kosten der Gesundheitsleitungen pro Familie erforderlich. Die entsprechenden Methoden der statistischen Datengewinnung müssen baldmöglichst bei den Konsultationen mit den zuständigen Behörden der betreffenden Länder festgelegt und ihre Akzeptanz geprüft werden.

○ Eine größere Schwierigkeit bedeutet *die Prognose der Kosten der Notfallsleistungen* der provisorisch in anderen Ländern lebenden ungarischen Staatsbürger (vermutlich der größte Kostenfaktor in der Gesundheitsversicherung.). Die ungarischen Staatsbürger reisten als Touristen auch in den vergangenen Jahrzehnten gerne ins Ausland, mitunter waren einige EU-Staaten beliebte Urlaubsziele. Das ändert sich in der nächsten Periode kaum. Da die ausländischen ärztlichen Behandlungen die Kosten der ungarischen Behandlungen erheblich übersteigen, befürchten die Leiter der ungarischen Gesundheitsversicherung, dass das finanzielle Gleichgewicht des ungarischen Gesundheitsversicherungssystems durch diese Mehrkosten gefährdet wird. Die Kalkulation der zu erwartenden Mehrkosten wird dadurch besonders erschwert, dass die statistischen Daten über die Zielländer, bzw. über die Aufenthaltsdauer nicht zur Verfügung stehen. Die zu erwartende Höhe der Mehrkosten ist deshalb außerordentlich schwer zu schätzen.

○ Eine getrennte Kalkulation erfordern die Kosten, die bei einer *Auslandsreise* im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer besonderen Leistung stehen. Die Analyse dieser Fragen erfordert eine besonders gründliche Untersuchung, insbesondere nach den Entscheidungen des Europäischen Komitees in den sog. Prozessen "Kohl und Decker".¹⁰

○ Die *Kosten der Gesundheitsversorgung und sonstiger Leistungen von Rentnern* und ihrer Familienmitglieder, die in anderen Mitgliedstaaten leben (und in Ungarn zur Teilversorgung Recht erwarben) müssen getrennt untersucht werden. In diesem Moment verfügt man über keine zuverlässigen Informationen über ihre Anzahl und Zusammensetzung.

Wegen dieser heute nicht – oder unpünktlich – abschätzbaren Kosten muß man im Budget der Institutionen erhebliche Reserven bilden.

Bei der Kalkulation der Mehrkosten auf dem Gebiet der Rentenversicherung bereitet es die größten Sorgen, dass man über die Personen, die in den EU-Mitgliedstaaten leben und eine bisher nicht erkannte Teilberechtigung gegenüber Ungarn erworben haben, über keine ausführlichen Informationen verfügt.

Es ist allgemein bekannt, dass in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg und in 1956 mehrere Hunderttausende Flüchtlinge Ungarn verlassen haben. Diese Leute können vor der Auswanderung mehrere Dienstjahre bzw. ein langes Arbeitsverhältnis gehabt haben, die sie gegenüber Ungarn zu Leistungen berechtigt. Ungarn hat mit den EU-Staaten Deutschland¹¹ und Österreich¹² ein sozialpolitisches Abkommen, in dessen Rahmen solche Berechtigten ihre Anspruch einreichen können. Über die Ausgewan-

¹⁰ Europäischer Gerichtshof, Entscheidungen C-120/95, C-158/96, am 28 April 1998.

¹¹ Das Deutsch-Ungarische Abkommen über die soziale Sicherheit wurde durch das Gesetz XXX. 2000. verkündet. Die Ausführungsregeln sind in der Regierungsverordnung 90/2000. (VI.20.) enthalten.

¹² Das Abkommen mit Österreich wurde durch das Gesetz CXXIII. 2000 verkündet. Das Inkrafttreten erfolgte am 1. Januar 2001.

derten in anderen Ländern stehen keine Informationen zur Verfügung. Nach dem Beitritt ist ihre Anmeldung zu erwarten, doch die verursachten Mehrkosten zu schätzen ist außerordentlich schwer.

○ Eine außerordentlich wichtige Aufgabe ist die *Vorbereitung der verschiedenen Verwaltungsorgane des Sozialwesens* auf die neuartigen Aufgaben nach dem Beitritt. Diese Arbeit begann im Rahmen des Programms¹³ des PHARE Consensus III. (twinning), das bis 30. Juni 2002 dauert. Im Laufe des Programms werden die sorgfältig ausgewählten Gruppen von Experten durch Konsultationen, praktische Übungen und Fall-Analysen auf die zu erwartenden neuen Aufgaben vorbereitet. Besondere Schulungen werden für Richter und andere Experten der Rechtsbehörde organisiert, die in den Streitfällen die Gemeinschaftsnormen anzuwenden werden.

III. Langfristige Wirkungen der Integration

Wenn man eine klare Entscheidungssituation für die Staatsbürger der Beitrittskandidaten darstellen möchte, muss man die langfristigen sozialpolitischen Wirkungen der Integration in Betracht ziehen. Man muss vor allen Dingen darauf hinweisen, dass breite Schichten der ungarischen Bevölkerung große Erwartungen gegenüber der sozialen Wirkung des Beitritts hegen. Die Menschen meinen, dass die Annäherung an eine Gemeinschaft, die das freie Wirtschaftsleben und gleichzeitig hohen sozialen Schutz anstrebt, eine günstige Wirkung auf den Alltag der ungarischen Menschen ausüben kann. Das erklärt mitunter, dass der Gedanke des Beitritts in die EU eine sehr hohe Unterstützung der Ungarn genießt.

Wir sind uns aber auch darüber im Klaren, dass der Beitritt allein keine Probleme lösen wird. Nach dem Beitritt wird notwendig sein, dass man die möglichen Richtungen der Weiterentwicklung des sozialen Systems neu bedenkt. Zwei anspornende Faktoren der Änderungen sind:

1. Die internationalen Tendenzen der *Globalisierung* wirken auf die ungarische Wirtschaft und Gesellschaft auch nach dem Beitritt. Diese sorgen einerseits dafür, dass man im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit die "unproduktiven" Sozialausgaben verringert. Gleichzeitig erwarten die Menschen, dass ihre Lebensqualität – die Existenzsicherheit in unerwarteten Störungssituationen inbegriffen – in der nächsten Zeitperiode verbessert wird.

In der folgenden Epoche erfordert die Wirtschaft auf der Basis des Wissens, d.h. die „geistig mehrwertintensive“ Produktion immer längere Ausbildungszeiten, sowie regelmäßige Weiter- und Fortbildungen der Arbeitnehmer. Zu diesem Zweck müsste man auch mehr von den hergestellten Gütern der Wirtschaft anwenden. Man muss auf einem schmalen Pfad balancieren, um den Effektivitätsanforderungen und den höheren Schutzansprüchen Genüge zu tun. Man hofft, dass die Auflösung der so entstehenden Konflikte einfacher wird und die Antworten auf die Fragen konkreter werden, wenn man sie im Rahmen der Gemeinschaft sucht.

¹³ Programm PHARE Consensus III (HU-9917).

2. Das zweite Problem, mit dem man in den nächsten Jahrzehnten konfrontiert wird, ist die Alterung der ungarischen Gesellschaft. Nach einigen Berechnungen wächst das Verhältnis der Altersklasse über 65 Jahren in den nächsten 20 Jahren (bei dem heute schon recht hohen Niveau) um weitere 30 Prozent.¹⁴ Das ist eine ernsthafte Herausforderung für das Rentensystem und die Gesundheitsstruktur. Welche anspruchsvolle Antwort Ungarn für diese Fragen gibt, hängt überwiegend davon ab, wie man zwischen der Wirtschaftsentwicklung und den Ansprüchen der Gesellschaft balanciert. Die Lösung wird auch davon bestimmt, welche Bewegungsfreiheit die EU für ihre Mitglieder für die Behandlung dieser Probleme bietet. Das kann man heute kaum beurteilen. Gewiss werden mehrere Unionsmitglieder mit diesem Problem konfrontiert, und es besteht die Hoffnung, dass die Gemeinschaft bessere Lösungen findet, als die einzelnen Staaten.

IV. Zusammenfassung

Die ungarische Regierung ging die Verpflichtung ein, dass Ungarn bis 1. Januar 2002 jegliche Änderungen der Rechtsregeln durchführt, die auf dem Gebiet der sozialen Institutionen zur Einpassung der Errungenschaften der Gemeinschaft (*acquis communautaire*) ins ungarische Recht notwendig sind. Im Gange der Vorbereitungsverhandlungen des Beitritts schloss Ungarn 22 Kapitel von den 31 Kapiteln bis Mitte dieses Jahres ab. (Unter diesen sind die wichtigsten Kapitel zu finden über die freie Mobilität von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital.)

Die Vorbereitung der Experten der öffentlichen Verwaltung und sonstiger Fachgebiete auf die neuen Aufgaben nach dem Beitritt ist im Gange. Die Daten der Befragung der Bevölkerung zeigen, dass breite Massen den Unionsbeitritt unterstützen.

Es scheint, in der näheren Zukunft könne man die Voraussetzungen für die soziale Institutionsstruktur sichern, um den Anforderungen des Unionsbeitritts gerecht zu werden. All das wird dazu beitragen, dass Ungarns Beitritt – trotz der bescheideneren Wirtschaftsdaten – die Gemeinschaft verstärken und nicht schwächen wird.

Wir möchten hoffen, dass in der näheren Zukunft keine unerwarteten Umstände die Weiterführung des Beitrittsprozesses und dessen baldigen Abschluss behindern werden.

¹⁴ *Demographic consequences for the EU of the accession of twelve candidate countries.* Eurostat. Statistics in focus. Theme 3-12/ 2001. 4. p.

Bibliographie

- Az 1408/71 rendelet betegségre és anyaságra vonatkozó rendelkezései. Beszámoló a természetben nyújtott juttatásokról. (*Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 über Krankheiten und Mutterschaft. Bericht über die nichtfinanziellen Leistungen.*) EU PHARE Consensus twinning program. HU-IB-1999-CO-01. Budapest, September 2000.
- BEHRENS, AXEL: *Regional unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000*. Eurostat, Statistics in focus. Theme 1-8/2001.
- BORBÉLY SZILVIA: *Útban a szociális Európa felé. (Unterwegs ins soziale Europa)*, Studio Durah, Dunaújváros, 1998, S.190.
- Demographic consequences for the EU of the accession of twelve candidate countries. Eurostat, Statistics in focus. Theme 3-12/ 2001
- European Parliament: *Enlargement and Economic And Social Cohesion*. Briefing No. 21. Luxembourg, 1998, PE 167.584.
- Europäisches Parlament: *Ungarn und die Beziehungen zur Europäischen Union*. Themenpapier No 2. (zweite Überarbeitung) Luxemburg, 1. Februar 1999, PE 167.296/rev.2
- Magyar Köztársaság Kormányának tárgyalási álláspontja: a Kormányközi konferencia a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásról tartott tanácskozáson. 13 Fejezet: Szociálpolitika és Foglalkoztatás. (*Verhandlungsstandpunkt der Regierung der Ungarischen Republik: Konferenz von Regierungen bei der Beratung über den Beitritt der Ungarischen Republik in die EU Kapitel 13: Sozialpolitik und Beschäftigung.*) Dokument Nr. CONF – H 25/99.
- Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma: *Az Európai Unió Közöségi Víványai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programja (felülvizsgált változat)* Budapest 2001 június. 1.5 Személyek szabad mozgása, 5.2 Foglalkoztatás és szociális ügyek (*Außenministerium der Ungarischen Republik: Nationalprogramm der Übernahme der Gemeinschaftserreichungen der Europäischen Union (acquis communautaire) (überprüfte Version) Budapest, Juni 2001. 1.5. Freie Bewegung von Personen, 5.2. Beschäftigungs- und soziale Angelegenheiten.*)
- NAGY KATALIN: *Hungarian Social Policy – After the EU Accession*. (mimeo), April 1999.
- OECD: *Migration Policies and EU enlargement: The Case of Central and Eastern Europe*. Paris. Oktober 2001.
- PALM, W.– NICKLESS, J. – LEWALLE, H.– COHEUR A.: *Implication of recent jurisprudence on the co-ordination of health care protection systems*. AIM Bruxelles, Mai 2000.
- PASANEN, JARKO: *The GDP of the Candidate Countries*. Eurostat, Statistics in focus. Theme 2-35/2001.
- Ungarn 2000: *Regelmässiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt*. 8. November 2000
- STAPEL, SILKE: *Value Added, Employment, Remuneration and Labour Productivity in the Candidate Countries*. Eurostat Statistics in focus. Theme 2-13/2001.

CZÚCZ OTTÓ

AZ EU BŐVÍTÉSE ÉS HATÁSAI A MAGYAR SZOCIÁLIS VÉDELMI RENDSZERRE

(Összefoglalás)

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a tagjelölt országok szociális védelmi rendszerében számos változást hoz majd, illetve ezzel kapcsolatosan számos előkészítő munkálatok válnak szükségessé a tagállamok részéről.

A magyar szociális intézményeket nagymértékben befolyásolja a munkaerő mobilitásnak az az új típusa, amely a csatlakozás után az Európai Unióban érvényesülő tagállamok közötti szabad mozgás eredményeképpen kerül előtérbe. Az egyes tagországokban felmerülő aggályokkal ellentétben, egyes felmérések – a magyar gazdaság dinamikus fejlődésére, és a munkanélküliségre vonatkozó kedvező statisztikák, illetve a magyar lakosság csekély hajlandósága a mobilitásra – arra engednek következtetni, hogy a munkaerő mobilitás valószínűleg a vártnál kisebb mértékű lesz.

A szociális intézményrendszer felkészítése során elsősorban az egészségbiztosítás, a nyugdíjbiztosítás, és a munkanélküli ellátások területén további szabályozás vált szükségessé, hogy az Európai Unió Tanácsa 1408/71 sz. rendeletének megfelelően, a migráns munkavállalók illetve családtagjaik ellátása zökkenőmentesen történjen.

Az integráció hosszú távú hatása szempontjából nem szabad figyelmen kívül hagyni a globalizáció nemzetközi tendenciáit, illetve a társadalom öregedését, amely problémák komoly kihívás elé állítják mind Magyarországot, mind más tagállamok társadalombiztosítási illetve szociális védelmi rendszerét, amelynek tekintetében fennáll a remény, hogy a Közösség gyorsabb, és jobb megoldást talál.

FELFÖLDI ENIKŐ

A határon túli magyarok oktatási és kulturális kedvezményeinek jogi jellegéről

*Hitében és nyelvében él a nemzet
(Széchenyi István)*

A rendszerváltás óta hatalomra került mindhárom magyar kormánynak kihívást jelentett a Magyarország határain túl élő magyarok és az anyaországi intézmények közötti állandó kapcsolattartás megoldása, valamint ennek a viszonynak a külföld felé történő megjelenítése.

A szomszédos államokkal újonnan megkötendő vagy megújítandó szerződésekről már az 1990-es évek legelején megkezdődtek a tárgyalások, még ha csak több évvel később kerülhettek is aláírásra az egyes szerződések. A magyar tárgyalófél oldaláról minden esetben fő kérdésként szerepelt a határon túli magyarok helyzete. Amennyiben nem került sor külön kisebbségi tárgyú egyezmény aláírására, az ún. alapszerződésekben is megnevezésre kerül a kisebbség identitása megőrzésének támogatása, a kisebbségi oktatásügy helyzetének javítása, a felek közötti tudományos és kutatási együttműködés beleértve a kisebbségek kérdését. Ugyanakkor ezek azok a területek, ahol a 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról, a hétköznapiokban státusztörvény vagy kedvezménytörvény nemzetközi vizsgálata során az arra felkért Európa Tanácsai szerv, a Joggal a Demokráciáért/Velencei Bizottság¹ jelentésében a következőket állapította meg: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi és e célhoz mértén arányos.” Az alapszerződések és az egyoldalú nemzeti szabályozás mellett ezen kérdések tárgyát képezik további kétoldalú, kizárólag az egyes területekre vonatkozó kapcsolatok (pl. diplomák kölcsönös elismerése, oktatási és kutatási együttműködés) rendezésére irányuló szerződéseknek is.

Jelen tanulmány a státusztörvény által elérni kívánt célok megvalósításának tükrében az oktatás, a kultúra és a tudomány területén létező, a határon túli magyar kisebbségekre vonatkozó szabályok jellegzetességeit vizsgálja a legfontosabb jogi relevanciával bíró alapfogalmak nemzetközi és nemzeti jogi elemzése mellett, figyelemmel az egyes jogszabályokban foglaltak jelenlegi gyakorlati megvalósulásra.

¹ A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról (Strasbourg, 2001. október 22.) – lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html); magyarul: <http://www.htmh.hu/velence/htm>.

I. A kétoldalú szerződések

A II. világháború után gyakoribbá váltak a kollektív államszerződések, amelyeket több állam egyszerre köt meg, illetve az olyan államközi szerződések, amelyek viták lezárásán túlmenően konkrét együttműködési formákra vonatkoznak. A kommunista rendszerek összeomlása után értelemszerűen érvényüket veszítették a kelet-közép európai országok egymás között korábban megkötött ún. „barátsági és együttműködési” szerződései. A szomszédi kapcsolatok rendezése céljából már az 1990-es évek elejétől kezdődően az Európai Unió és a NATO világos üzenetének megfelelően,² majdnem minden régióbeli és egyben e szervezetekben tagságot megcélzó ország legtöbb szomszédjával aláírt kétoldalú szerződéseket a jószomszédsági viszonyok keretében, illetve a vallási vagy nemzeti kisebbségek államközi szerződések általi védelme érdekében.³

A tárgyaló felek részéről ilyen jellegű egyezmények megkötésénél nagyfokú kompromisszumkeresési és -kötési készségre és képességre van szükség. „A kétoldalú játszmák eredendő ’zéró-összegűségét’ figyelembe véve kell nemzetközi, államközi és gazdasági téren olyan „külső” ösztönzőket keresni és megteremteni, amelyek lehetővé teszik a nyilvánvalóan ellentétes motiváltságú felek számára, hogy kompromisszumokkal szükségszerűen együttjáró »relatív«, vélt veszteségeiket ezen külső előnyökkel túlkompenzálhassák – a szerződéseknek a kölcsönösen biztosítható előnyökről kell szólnia”.⁴

A kölcsönösen biztosítható előnyök az országok szomszéd voltából erednek és „normális” államközi szerződésben is kiköthetők lehetnek volna. Az „alap”szerződés jelleget egyes azon cikkelyek beemelése volt hivatott szolgálni, amelyek esetében a két fél a saját, szigorúan értelmezett nemzeti érdeke tekintetében engedményekre kényszerült. Az utódállamok a határklauzula beemelésében voltak pszichológiailag érdekelték, míg a magyar felet elsősorban a kisebbségi problematika érintette, illetve megjelent egy új zsarolási elem, nevezetesen, hogy e szerződések egyúttal az euro-atlanti integráció

² ADAM BURGESS: *Critical reflections on the return of national minority rights regulation to East/West European affairs.* – in: *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Szerk: Karl Cordell, New York–London, Routledge, 1999, 49–60. p.; JENNIFER JACKSON PREECE: *National Minorities and the European Nation-states System*. Clarendon Press, Oxford, 1998.; STÉPHANE PIERRÉ-CAPS: *Soknemzetiségű világunk – Közép- és Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1997.

³ Magyarország és határ-szomszédai viszonyában a következő ilyen jellegű egyezmények és szerződések születtek a kisebbségekkel kapcsolatban: 1992. november 6., Ljubljana, a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról szóló egyezmény – kihirdetve az 1996. évi VI. tv-nyel; 1995. április 5, Eszék, a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló egyezmény – kihirdetve az 1997. évi XVI. tv-nyel. – A szomszéd államokkal kötött kétoldalú szerződések általános jellegű együttműködés körében: 1991. december 6., Kijev, a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és együttműködés alapjairól szóló szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLV. tv-nyel; 1992. december 1., Ljubljana, a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság közötti barátsági és együttműködési szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLVI. tv-nyel; 1992. december 16., Budapest, a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLVII. tv-nyel; 1995. március 19., Párizs, a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIII. tv-nyel; 1996. szeptember 16, Temesvár, a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIV. tv-nyel.

⁴ FERENCZ I. SZABOLCS: *Alapszerződések és kételyek. Pro Minoritate*, 1997/ősz-tél, 97. p.

eszközeként is szolgálnak,⁵ valamint a többirányú nemzetközi nyomásnak megfelelően a kényszere is kivétel nélkül motiválta a szerződő feleket.

Ezen kétoldalú szerződésekben foglaltak megvalósulása csak két feltétellel lehetséges. Egyrészt külpolitikai oldalról nézve a felek egyértelmű szándéka a szerződés betartására vagy létezik egy külső erő, ami erre kényszeríti őket. Másrészt, a belpolitikai összetevő, nevezetesen, képesség a leírtak teljesítésére, vállalt kötelezettségükre. Ha ezek bármelyike hiányzik, csak szándéknyilatkozatnak minősíthetők a leírtak. A szándéknyilatkozatra kényszerítést semmiképpen sem szabad összetéveszteni a szándéknyilatkozat tartalmának kikényszerítésével. Irreális olyan alapszerződésben gondolkodni, amelyek a kisebbségi jogok határon túli magyarok által kívánt szintjét tartalmazzák.⁶

Ami az egyezmények kisebbségi ügyekre vonatkozó szabályozását illeti, ott erősen érződik a regionális és nemzetközi eszközök hatása; szinte szó szerint idézik számos ENSZ, EBESZ, Európa Tanácsi dokumentum szövegezését. Ezen dokumentumok jelentős része jogi kötelező erővel nem bír, ami talán megmagyarázza a kisebbségeknek nyújtott viszonylag nagyvonalú jogosítványokat. Ugyanakkor azáltal, hogy a kétoldalú szerződésekbe belefoglalják ezen szabályozásokat, azoknak egyúttal joghatályt kölcsönöznek.

Különösen a kisebbségi szabályozás vonatkozásában tartalmaznak a szerződések soft law jellegű rendelkezéseket⁷ tükrözve a politikai tényező erős befolyását. A kisebbségekre vonatkozó cikkek közös általános jellemzője, hogy a kisebbségnek mint ilyennek jogait garantálják, illetve a kormányok számára is megfogalmaznak kötelezettségeket. A kisebbségekre vonatkozó rendelkezések az alapszerződésekben általában egy-két cikkből állnak, amelyek egy egész „kisebbségi törvényt” tartalmaznak.⁸ A kétoldalú egyezmények kisebbségi rendelkezései néhány olyan alapjog köré csoportosíthatók, mint az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jog, illetve különösen a nyelvi, oktatási jogok; a vallás gyakorlásához való jog; a szervezetek alapításához való jog és a döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételhez való jog. A legtöbb szerződésben nem szerepel kifejezetten a kisebbség fogalmának definíciója, de rejtett módon a szomszédos államban élő többséggel azonos etnikai eredetű nemzeti kisebbségekre vonatkoznak és általában véve a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről” szólnak, nem pedig a nemzeti kisebbségekről mint közösségekről. Ennek a megszorító, nem általában a másik államban élő valamennyi kisebbségre érvényes szabályozásnak az előnye az lehet, hogy fokozottabban figyelembe veszik a szóban lévő kisebbség egyedi történelmi és hagyományos szükségleteit, ami nem jellemző az általános kisebbségi szabályozásban.

Az alapszerződések az államközi kapcsolatok, illetve a kisebbségi jogosultságok igen széles körét érintik. Az alábbiakban csak a tanulmány szempontjából releváns terü-

⁵ Erről lásd: IVÁN GYURCSÍK: *Basic Treaties, Minority Issues and the Enlargement of the European Union. Case-Studies: Hungary, Romania, Slovakia, Regio*, 1998, 9–68. p.

⁶ LÖRINCZ CSABA: *Az alapszerződések dilemmái*. In: Lörincz Csaba-Orbán Viktor-Németh Zsolt-Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88–'98*; Budapest, 1998, 69–74. p.

⁷ Erről lásd: KÁROLY NAGY: *Les règles de caractère soft law dans les traités bilatéraux de la Hongrie conclus sur la protection des minorités*. – in: *Le droit international au tournant du millénaire – l'approche hongroise*, Szerk: Péter Kovács, Pázmány Péter Catholic University, Budapest, 2000, 12–27. p; KARDOS GÁBOR: *Mi is az a nemzetközi soft law?* – in: *Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I.*, Szerk: Kende Tamás, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 218–223. p.

⁸ GÁL KINGA: *A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete*. – in: *Pro Minoritate*, 2001/2. szám, 140. p.

letek és fontosabb gyakorlati kérdések kerülnek kiemelésre az egyes szerződésekre hivatkozással.⁹ Valamennyi szerződés szól valamilyen formában a következőkről:

- *tudományos kapcsolat, kutatói és akadémiai együttműködés*: a román szerződés külön megemlíti az orvostudományi kutatást, míg a szlovák a hungarisztikai és szlovanisztikai kutatásokat szorgalmazza;
- *kultúra, oktatás*: az ukrán-magyar szerződésben a felek garantálják a nemzeti kisebbségek számára a kulturális identitásuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jogot, a felek „...területükön szobrokat emelnek a kultúra kiemelkedő személyiségeinek és garantálják a történelmi és kulturális műemlékek megőrzését és védelmét”. Sajnálatos módon ez a cikk nem említi a nemzeti történelmi azonosság fenntartásához való jogot, amely lehetővé tette volna a Honfoglalás 1100. éves évfordulójára a Vereckei-szorosban egy magyar emlékmű felállítását, amit Ukrajna megtagadott. Más kérdés, hogy jóindulatú kisebbségpolitika esetén ilyen jelképes, senkinek sem ártó megemlékezés engedélyezéséhez nem kellene nemzetközi kötelezettség.¹⁰ Az ukrán egyezményben szerepel a tömegtájékoztatás, az alkotótévékenység, a nyelvoktatás, a műemlékvédelem, a katonasírok gondozása és a levéltári anyagok gondozására vonatkozó együttműködés a kultúra és oktatás körében, míg a román és a szlovák szerződések szorgalmazzák a diplomák elismeréséről szóló egyezmények megkötését,¹¹ a tanár–diák-cserék megvalósítását.¹² A román-magyar szerződés 10. cikke szerint a felek „azon munkálkodnak”, hogy védelmezzék területükön azon történelmi és kulturális emlékműveket, amelyek a másik szerződő fél történelmét és kultúráját idézik fel és biztosítják ezek hozzáférhetőségét. Ez a gyakorlatban Románia részéről egyoldalú kötelezettségvállalás, hiszen Erdélyben igen sok ilyen történelmi és kulturális emlék van (pl. Petőfi emlékművek, Arany János múzeum Nagyszalontán, az aradi vértanúk emlékműve, Mátyás király szülőháza és szobra Kolozsváron, a Teleki Téka Marosvásárhelyen stb.) míg ilyen jellegű román emlékmű Magyarországon egy sincs.¹³
- *kisebbségvédelem*: az ukrán szerződésben két önálló dokumentum is szól erről (Nyilatkozat és Jegyzőkönyv), de oly módon, hogy egyetlen szó sem esik kifejezetten a „magyar kisebbségről”. Ennek indoka már a Nyilatkozat céljában megfogalmazódik (19. pont) mégpedig, hogy minél több állam fogadja el azt és

⁹ Alapszerződések részletes elemzését lásd GÉZA HERCZEGH: Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités. *Annuaire FDI*, 1996, 255. és köv. p.; PÉTER KOVÁCS: Bilateralisme et régionalisme dans la protection de minorités: le traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection de minorités. *Revue d'Europe Centrale*, Tome V. No 1., 75–93. p.; GÁSPÁR BIRÓ: Bilateral treaties between Hungary and its neighbours after 1989. In: *Geopolitics in the Danube Region – Hungarian Reconciliation Efforts 1948–1998.*, Volume No 97 of the Series „Atlantic Studies on Society in Change”, Szerk: Ignác Romsics-Béla K. Király; Central European University Press, Budapest, 1999. 357–379. p.

¹⁰ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999., 303. p.

¹¹ Romániával 1997-ben, Szlovákiával 2000-ben került aláírásra az erről szóló egyezmény.

¹² A tanár–diák-csere soft law-ként került megfogalmazásra, ahelyett, hogy a szerződés például előírná évente 3 pedagógus és 15 diák cseréjét 1 éves anyanyelvi képzésre ennek költségeit a felek kötelezően és kölcsönösen vállalnák. Ugyanez vonatkozik a másik nyelvénél, kultúrájának megismerésére – pl. előírná, hogy a felek azokon a területeken, ahol a két nemzetiség él, heti 2 órában a többség számára is oktatják a kisebbség történelmét vagy heti 2 órában fakultatív módon oktatnák a kisebbség nyelvét és irodalmát – NAGY KÁROLY: uo. 10. lábjegyzet, 305. p. Ilyen jellegű megfogalmazás a napjainkban hatályos egyetlen kétoldalú szerződésben sem és magában a kedvezménytörvényben sem található.

¹³ NAGY KÁROLY: uo. 10. lábjegyzet, 309. p.

emiatt csak általánosságban szól a nemzeti kisebbségről (identitás-örzés stb.).¹⁴ A román szerződés egyetlen cikkben szól a kisebbségekről, bár több pontban, és egyetlen egyszer szerepel benne a „magyar kisebbség” kifejezés, a nemzeti jogszabályokra visszautalás igazán ebben a témakörben kap hangsúlyt. A szerződés egyedülálló megoldása, hogy a felek vállalják a kisebbségvédelem nemzetközi szintű - tehát nem elsősorban csak a közöttük lévő együttműködésre, hanem több országra kiterjedő – fejlesztését, illetve a 15. cikk több bekezdésének megfogalmazása is sokkal inkább a külső igényeknek megfelelésre irányul, mint a közös, ismert gondok rendezésére szolgálna. A szlovák szerződésben kétszer szerepel „kisebbséget” megnevezés, mégpedig a nyelvhasználatra és a nemzetközi egyezmények alkalmazására utalva. A kollektív kisebbségi jogok a magyar-ukrán szerződésben implicite benne vannak, a magyar-szlovén és magyar-horvát szerződésben explicite szerepel a fogalom. Míg a román-magyar és a szlovák-magyar szerződésekben nincs szó róla, kivéve az 1201. Európa Tanácsi ajánlás valamilyen formában történő szerepeltetését. A román és a szlovák fél hangsúlyozottan tagadja a csoportjogok létét és bármilyen autonómiaforma létjogosultságát, míg az ukrán, illetve a szlovén szerződések közvetve vagy közvetlenül utalnak az önkormányzatiságra. Az államok kötelezettségeit illetően a legtöbb megfogalmazás soft law jelleggel vonul végig a teljes szerződéseken és különösen hangsúlyozottan jelenik meg a kisebbségi jogok vonatkozásában. A horvát-magyar egyezmény 5. cikke a kisebbségek tájékoztatáshoz való jogáról szól, amely szerint a rendszeres rádió- és televízió adások sugárzását a kisebbség anyanyelvén „lehetővé kell tenni” – ilyen adás biztosítása tehát nem kötelező! – valamint a felek „támogatják” a kisebbségek saját információs tevékenységét – innen pedig az „anyagilag” kitétel is hiányzik, tízezer fős szórvány kisebbség esetén csak jelképes gesztusnak minősíthető a saját műsorszórás megengedése, erre ekkora kisebbségnek soha nem lehet elegendő pénze. Szemben Magyarországgal, Horvátország nem vállalt anyagi jellegű kötelezettséget a kisebbségi önkormányzatok támogatására, de megerősíti, hogy „...a belső jogrenddel összhangban biztosítja a magyar kisebbség jogát a kulturális autonómiára, továbbá elősegíti szabad szerveződését és társulását nemzeti és kulturális identitásának megőrzése érdekében”. A román-magyar szerződésben a kisebbségek saját nyelvi oktatáshoz kérhetnek önkéntes és köztámogatást – üres megfogalmazás -, ahelyett, hogy a területi állam köteles lenne támogatást adni, nem elég a kérés lehetőségét biztosítani. Szerepel a szerződésben, hogy az állami oktatás keretein belül a magyar kisebbség minden szinten anyanyelvén tanulhasson. Románia azonban a mai napig az önálló magyar egyetem felállítását akadályozza, nem tette meg a szükséges intézkedéseket e jogok érvényesítéséhez. Konkrét határidő előírásával a kötelezettségvállalás számonkérhetősége nemcsak ebben az esetben, de minden egyéb állami intézkedéstétel előírásánál megvalósulhatna.

- *a szerződések végrehajtása*: az ukrán vegyes bizottság államfői/kormányfői, külügyminiszteri szinten évente egyszer, illetve parlamenti képviselők és a végrehajtó szervek alkotta összetételben évente többször is ülésezik; a román vegyes bizottság csak miniszterelnöki, külügy-, illetve szakminiszteri szinten ül össze és közelebbről meg nem határozott országgyűlési, kormányközi szakértői együttmű-

¹⁴ Horvátország és Szlovénia csatlakozott a kisebbségi nyilatkozathoz.

ködésre kerül sor – a vegyes bizottságok kisebbségi albizottságában vannak csak kisebbségi képviselők; ezzel szemben a horvát és a szlovén kisebbségi szerződések szabályozása szerint a kisebbségek képviselői is közvetlenül jelen vannak a bizottságokban. Az alapszerződések végrehajtási rendjének részleteit külön megállapodásokban rendezik a felek.¹⁵ A kétoldalú szerződésekkel felállított vegyes bizottságok jogosultak rendszeres találkozóik során egyfajta „feltárt” készíteni az alapszerződések megfelelő végrehajtásának felügyelete érdekében. Ezen üléseken de lege ferenda jelleggel bíró javaslatok¹⁶ kerülnek elfogadásra. Valamely törvény elfogadására vagy egy már létező szabályozás módosítására (pl. adózás vagy ez alóli mentességek körének módosítása) vonatkozó kezdeményezés minősíthető úgy, hogy valamely kétoldalú szerződés nemzeti jogbeli megjelenítéseként szolgál. Ez az eljárás akkor megfelelő, ha valamely egyezmény vonatkozó cikkei általános, elvi vagy programadó jellegűek.

A kisebbségek védelme területén megkötött kétoldalú szerződések, illetve az alapszerződések tartalmaznak rendelkezéseket a korlátok nélküli kapcsolatokról az ország és a másik állam területén lévő kisebbségek között.¹⁷ Az ily módon megfogalmazásra került cikkeik megfelelőek azon regionális és kétoldalú szerződések szövegezésének, amelyekben az állampolgárság szerinti állam a területén élő kisebbségek irányában kötelezettségeket vállal; a szerződő felek hozzájárulnak az anyaállam és a határon túl élő kisebbsége közötti – többnyire kulturális jellegű – különleges kapcsolatok megteremtéséhez, fenntartásához és elősegítéséhez, ami önmagában már egyfajta „nemzetiségi alapon különleges helyzetű külföldi” jogállását biztosítja számukra.

Az alapszerződések, illetve a kisebbségi szerződések mellett léteznek *egyéb, nem kifejezetten kisebbségvédelmi célzatú kétoldalú egyezmények, amelyek mégis közvetve vagy közvetlenül, de szólnak a határon túli magyarokról*. Számos kétoldalú egyezmény létezik a kulturális együttműködés területén,¹⁸ amelyekben külön fejezetet szentelnek a kisebbségek oktatásában résztvevő tanárok és oktatók képzésének, továbbképzésének és egyéb támogatásának. Ezen szerződéseknek megfelelően – amelyeket gyakran miniszteri rendeletekkel látnak el és hajtanak végre, amelyek *stricto sensu* nem rendelkeznek nemzetközi jogi jelleggel – különleges eljárásokat, programokat és ösztöndíjakat létesítenek

¹⁵ Például 1997/10. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság létrehozásáról szóló, 1997. március 12-én aláírt Jegyzőkönyv; 1999/2. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma között a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről, 1995. március 19-én, Párizsban aláírt Szerződés teljesítésének elősegítését szolgáló mechanizmus létrehozásáról; 2051/1995. (III.3.) Korm. határozat a magyar-szlovén vegyes bizottság létrehozásáról.

¹⁶ Habár a kisebbségi, illetve egyéb területeken elfogadásra kerülő vegyes bizottsági javaslatok nem kerülnek a nemzeti jog szerint megerősítésre, azonban kormányrendelet formájában kihirdetik azokat és amellett, hogy az ülésen elfogadott szöveget teljes egészében tartalmazzák e rendeletek az ajánlásban foglaltak végrehajtását is előirányozzák megjelölve a teljesítendő konkrét feladatot a felelős miniszter kijelölésével és a végrehajtásra rendelkezésre álló határidő kitűzésével.

¹⁷ lásd magyar-román szerződés 15. cikk (7) bekezdés; magyar-horvát szerződés 2., 3., 6., 7., 8. cikkek; magyar-szlovén szerződés 2., 3., 5., 6., 7. cikkek; magyar-szlovák szerződés 15. cikk (4/a) bekezdés; magyar-ukrán szerződés 10. és 14. cikkek; az Európa Tanács egyezményei közül a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17. cikke, illetve a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 7. cikk (1/e), 7. cikk (1/i) és 14/b ugyanezen szabályozást tartalmazzák.

¹⁸ Részletesen lásd mellékletben a tanulmány végén.

de facto és de iure a „nemzetiségi alapon a különleges helyzetű külföldi” jogállásnak megfelelően.

Jellemző tartalmi elemei az egyes szerződéseknek, hogy a felek különösen támogatják a másik ország nyelvének oktatását, lektorok és vendégtanárok, szakmai anyagok cseréjét, a nyelvi és szakmai tanfolyamokon való részvételt; kölcsönösen lehetővé teszik, hogy állampolgáraik a másik fél oktatási intézményeiben tanulhassanak az oktatás minden szintjén; támogatják az önkormányzatok közötti közvetlen együttműködést, amelyek az Egyezmény szellemében elősegítik, megkönnyítik, szélesítik és elmélyítik a kapcsolataikat a kultúra, oktatás és tudomány terén. A lehetőségekkel összhangban e célból a másik ország állampolgárai részére ösztöndíjakat és egyéb anyagi segítséget nyújtanak. A felek rendezik az iskolai bizonyítványok, főiskolai és egyetemi diplomák, tudományos fokozatok kölcsönös elismerését. Biztosítják egymás nemzeti kisebbségei számára a külön jogok megvalósításának feltételeit a nevelés, az oktatás és a kulturális identitás megőrzése és fejlesztése területén. Együttműködnek a más nemzetiségű állampolgárok kulturális és vallási igényeinek kielégítéséhez szükséges feltételek megteremtésében, valamint nyelvük és nemzeti hagyományaik megőrzésében. Ösztönzik a nemzeti kisebbségek társadalmi, kulturális szervezeteinek tevékenységét, az érvényben lévő jogszabályok szerint biztosítva számukra a másik országból érkező segítség elfogadásának jogát.

Kelet- és Közép-Európa országainak újonnan megfogalmazott *alkotmányos* szabályai rendszerint tartalmazznak kisebbségi rendelkezéseket, akárcsak a nyugat-európai államok alaptörvényei, bár nem egyforma súllyal és jelleggel, így a magyar alkotmány is szól az országban élő nemzeti kisebbségekről, illetve utal az ún. felelősségi clausula¹⁹ révén a határon túl élő kisebbségben lévő magyarságra is.²⁰ A *nemzeti jog szabályai* közül számosan található a határon túli magyarságra vonatkozó rendelkezés, de csaknem valamennyi jogforrás jellemzője, hogy címében nyíltan nem tesz említést a kisebbségi magyarságról. A diaszpóráról rendelkező belső jogi normák további jellemzője, hogy kétharmaduk a jogrendszerben a kormány és tagjai szintjén kerül kibocsátásra, a társadalmi nyilvánosság elől elzárva, míg mindössze egyharmad az Országgyűlés előtti nyilvános eljárásban elfogadásra kerülő szabályok száma.²¹ Mindezen túl a diaszpóra tagjainak és a közvetlenül velük foglalkozók jogosítványainak száma meglehetősen csekély, aminek oka, hogy ezek biztosítása elsősorban törvényi vagy kormányrendeleti szintet igényel. A tudomány, az oktatás és a kultúra vonatkozásában többek között a következő jogszabályokban találunk rendelkezéseket:

¹⁹ Az Alkotmány 6. § (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Részletes elemzését lásd KUKORELLI ISTVÁN: A „felelősségi clausula” [Alkotmány 6. § (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei. In: *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, Budapest, 2000., 175–179. p., TÓTH JUDIT: *A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről*. – in: *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*; Budapest, 2000., 123–173. p.

²⁰ A kelet-európai alkotmányok vonatkozásában lásd részletesen PÉTER KOVÁCS: *Le statut des langues minoritaires dans neuf pays de l'Europe central et oriental*. (à la lumière des rapports nationaux de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Europe) Rapport présenté au Colloque de Rennes de 7–8 Décembre 2000 sur „Langue(s) et Constitution(s)”; a nyugat-európai szabályozásról NAGY KÁROLY: A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (szerk: Bodnár László), Szeged, 2001., 163–209. p.

²¹ Részletesen TÓTH JUDIT: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3., 83. p.

- *oktatás*: a többször módosított 1993. évi LXXX. (felsőoktatási) törvény több helyen említést tesz a határon túli képzésekről, határon túliak magyarországi tanulmányairól stb.; 30/1998 (VI. 25.) MKM rendelet a magyar felsőoktatási intézményekben tanulmányokat folytató külföldi hallgatók részére nyújtható juttatásokról, azok nyilvántartásáról és a hallgatók által fizetendő térítésekről; 21/1998 (V. 13.) MKM rendelet a külföldiek Balassi Bálint Intézetben folytatott tanulmányainak egyes kérdéseiről;
- *kultúra*: az 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről: szerepel a határon túli könyvtárak ellátásának segítése, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma költségvetéséből kell fedezni az e szolgáltatásból való részesülést, és erre pályázatot kell kiírni a magyarországi közkönyvtárak számára [60. § (1), 71. §]; az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, illetve az 1996. évi CXXXVII. törvény a nemzeti hírugynökségről szabályai szerint a nevezett intézmények feladatkörében is megjelölésre került közszolgálati feladatként a rendszeres és tényszerű tájékoztatás a határon túl élő magyarok helyzetéről, illetve a számukra történő ilyen jellegű hírszolgáltatás nyújtása.; a Nemzeti Kulturális Alapprogram (1993. évi XXIII. tv.) célja „A nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatásával kapcsolatos feladatok...”.
- *tudomány*: MTA tevékenysége (1994. évi XL. tv.) vagy a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsban [15/1997 (III. 12.) MKM rendelet] képvisellel rendelkező, kihelyezett képzést nyújtó intézmények; a határon túliak tudományos kutatásba bekapcsolását célozza meg az Arany János Közalapítvány (Magyar Közlöny 1997/104.) „3.1. A közalapítvány legfontosabb célja a hazai és a határainkon túli magyar tudományosság színvonalának megőrzése, emelése és támogatása.” Ennek érdekében segítséget nyújt a környező országok magyartudományos utánpótlása továbbképzésének, hogy mérséklődjön a „tudományos exodus”, „elősegíti a diaszpórában élő magyar tudósok, szakemberek hazai tudományosságunkat is érintő kisugárzását, neves külföldi kutatók, oktatók időszakos magyarországi munkálkodását.”

Az említett területek szabályairól elmondható, hogy legalább részben nem kifejezetten csak a határmenti magyarság tagjaira irányulnak – szemben például a kisvállalkozásokat támogató programokkal²² –, hanem valamennyi külföldön élő magyar nemzetiségűre, Hasonló módon a külföldi kulturális intézetekről szóló 11/2000 (II. 8.) Korm. rendeletben szereplő 18 külhoni intézményből mindössze három található a közvetlen szomszédos országokban (Bécs, Bukarest, Pozsony). Kivételes előfordul, hogy a nyugati magyarság valamely szervezetének nyújtott a kormány támogatást kultúrpolitikai érdekből [pl. a 2070/1994 (VI.28.) Korm. határozat a Canadai Magyarságért Alapítvány támogatásáról az Erdély története c. könyv megjelentetéséért].

²² Új Kézfogás Közalapítvány – 1021/1995. (III. 8.) Korm. határozat: a határon túl élő közösségek és a szóránymagyarság gazdasági helyzetének javítása és speciális problémáik megoldásának elősegítése a Magyarország és a magyarok által lakta határmenti régiók közötti gazdasági együttműködés fejlesztése révén. A kezdetben befektetési jellegű visszanemtérítendő támogatás nyújtását felváltotta olyan háttérintézményi támogatás nyújtása, amelynek révén információhoz juttatja a vállalkozókat, képessé teszi őket arra, hogy esetleg a saját országuk bankjainál is hiteleket vegyenek fel, illetve szakmai háttértámogatást biztosít a vállalkozóknak.

A *gyakorlatban* is jelen vannak olyan rendelkezések, amelyek gyakran nem kifejezetten a kisebbségi kérdéskörben jelennek meg, de jelentős hatással lehetnek azok közösségeinek helyzetére, nevezhetjük ezeket *közvetett kisebbségpolitikai intézkedéseknek* is. Így például a határon átnyúló együttműködések elősegítése vagy a határok nyitottságának növelése céljából új határátkelőhelyek megnyitása pozitívan befolyásolhatja a kisebbségi személyek anyanemzettel való kapcsolattartásának jogát. A regionális és határmenti együttműködések keretében egy meghatározott földrajzi terület lakói bizonyos előnyöket élveznek (pl. vízum, illetve útlevélmentes közlekedés a határok között). Amennyiben egy nyelvi kisebbség földrajzi elhelyezkedése egybeesik ezen kétoldalú szerződésekben meghatározott határmenti területekkel, a kisebbségek de facto ezen szabályok jogosultjaivá válnak (pl. a Vajdaság északi része, a Kárpátalja területe).²³

Az Orbán-kormány ideje alatt kapott külpolitikai színezetet a határon túli magyarok kérdése, amit jelez, hogy a Határon Túli Magyarok Hivatala szervezetileg a Külügyminisztériumba integrálódott, illetve hogy valamennyi kormánytag – a honvédelmi miniszter kivételével – feladat- és hatásköréről szóló jogszabályba beépítették az alkotmánybeli kisebbségi felelősségi klauzulát. A mindenkori oktatási és kulturális ügyekért felelős tálcá kiemelkedő szerepet kapott a diaszpórapolitikában: az egységes kultúr-nemzet elve alapján a határon túli magyarság nyelvi, kulturális azonossága kihangsúlyozásra került az ezt szolgáló oktatás és tömegtájékoztatás támogatásával egyetemben. Ennek széles körű hátterét a különféle kulturális intézetek, kuratóriumok, alapítványok, főosztályok, titkárságok részben nyilvános szabályok szerinti szereplése adja.

Ami határon túli magyarságnak nyújtott *anyagi juttatásokat* illeti, annak jelentős részét a költségvetési törvény tartalmazza, illetve csekély mértékben sok egyéb jogszabályban felbukkan (pl. adó, vám, illeték kódex az adományok esetében), éppen ezért a pontos összeg meghatározása szinte lehetetlen. Ismétlődő költségvetési tételként szerepel: Határon Túli Magyarok Hivatala működési kiadásai; közalapítványok állami támogatása; határon túli magyar színházak támogatása; külföldön élő magyarok ellátását segítő alapítvány támogatása; Duna TV támogatása; Magyarország Hírnevéért díj; határon túli kutatások; a 2001–2002. évre érvényes költségvetésben (2000. évi CXXXIII. törvény) megjelent tételként az erdélyi Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola állami támogatása, külön címszó alatt a határon túli magyar felsőoktatás fejlesztése, a határon túli fiatalok együttműködési programja, a határon túli magyarság oktatási és kulturális támogatása, először hivatalosan a csángó magyarok kulturális támogatása. Ugyanakkor a Magyarok Világszövetsége támogatásának ezen legutóbbi költségvetésből való elmaradását erősen sérelmezte a szervezet. Vannak további, a diaszpórát is támogató egyéb közkiadások, ráfordítási arány meghatározása nélkül – pl. Zánkai Gyermekek- és Ifjúsági Központ 1008/1996 (II. 7.) Korm. határozat.

²³ A határmenti közlekedésre vonatkozó egyezmények Csehszlovákiával (1963), Szovjetunióval (1965, 1969), Romániával (1969), Jugoszláviával (1965, 1967, 1975) kerültek megkötésre és egy 10–15 km széles határmenti zónára terjedtek ki mindkét oldalon az érintett települések megnevezésével, maximum évi 12 határátlépést engedélyezve előmozdítva azáltal a határon átnyúló családi kötelékek fenntartását és a kisebb befektetéseket. A világútlevél megjelenésével, a rendszerváltozással ezen egyezmények tényleges tartalma kétséges. Csehszlovákia és a Szovjetunió felbomlásával a hatályon kívül helyezés is felvetődött, azonban formálisan jelenleg még hatályban lévők tünteti fel a jogszabálygyűjtemény ezen egyezményeket. A kétoldalú kishatárforgalmi egyezmény értelmében például Kárpátalja és az ország három északkeleti megye lakosai útlevéllel és egy hivatalos űrlap kitöltésével évente tízszer léphetik át a határt. Ez az ottani magyarok számára korlátlan kapcsolattartási lehetőséget biztosít, beleértve a „megélhető turizmust” és a munkavállalást is.

Az alapszerződések szövegezése és szelleme értelmében a szerződő felek többnyire elfogadták azt, hogy követve az anyaország és a kisebbség közötti szabad kapcsolatok elvét intézményi, infrastrukturális, szellemi és pénzügyi segítség adható. A felek a kétoldalú vegyes bizottságok keretében tájékoztatják egymást ezen segélyekről, amely szerv egyúttal a kötelezettségek végrehajtásának nyomon követésével megbízott testület. Ilyen pénzügyi támogatás volt inter alia a Horvátország területén lévő kóródi magyar templom renoválása, amely súlyos károkat szenvedett a délszláv háború során. Horvátország jóváhagyta a támogatást és Románia sem kérdőjelezte meg az Illyés Közalapítvány,²⁴ illetve egyéb hasonló jellegű intézmények létezését és működését, amelyeket az egymást követő magyar kormányok tartanak fenn. A szomszédos országok kormányai hasonló módon a Magyarországon élő saját kisebbségeik számára nyújtottak/nyújtanak kulturális és oktatási támogatást.

A kétoldalú egyezmények gyakorlati végrehajtása körében kell, hogy érvényesüljön igazán a *pacta sunt servanda* nemzetközi jogi elve, ami azt kéri az államoktól, hogy egyezményeiket jóhiszeműen teljesítsék. Ennek legalapvetőbb lépése kell, hogy legyen a kétoldalú konzultációk folytatása a közös érdekű kérdésekben. A Velencei Bizottság jelentése leszögezi: „A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett bejegyzése vagy azok hallgatólagos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak.” Ennek igen komoly indoka van: „A kétoldalú szerződések végrehajtását vagy értelmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek az eljárások nem bizonyultak eredményesnek.” Tehát egyoldalú változtatásokat csak konzultációk lefolytatása után szabad bevezetni, illetve azok eredménytelensége estén akkor, ha a rendelkezésre álló valamennyi nemzetközi vitarendező mechanizmus (pl. ad hoc bizottságok, szakértői csoportok, jelentéstételi kötelezettség, panaszlehetőség) igénybevétele sem járt sikerrel.

A szerződések végrehajtásának hatékonysága és a gyakorlati eredmények csak a felek egyező akarata esetén vezethetnek el tényleges változásokhoz az egyes kisebbségek helyzetében. Az alapszerződések összességükben javították Magyarország és szomszédai viszonyát, még inkább e viszony külső megítélését. Legfontosabb céljukat, a kisebbségi kérdés rendezését és a belső stabilitás erősítését eltérő mértékben szolgálták. Figyelembe véve ezen szerződések megvalósítását és alkalmazását, a mérleg nem túl kedvező. Egyelőre ezen szerződések nem változtatták meg jelentősen a kisebbségvédelem létező rendszerét és gyakorlatát. Azonban e szerződések hozzájárulnak a kisebbségvédelem egy új államközi keretének kialakításához, amely a nemzeti és nemzetközi jog által rugalmasabb megközelítést eredményez, illetve növekvő mobilitást a két szint között.

²⁴ Illyés Közalapítvány – 1040/1994. (V. 31.) Korm. rendelet: az Alkotmány 6. cikkely (3) bekezdésében rögzített, a határainkon kívül élő magyarok sorsáért érzett felelősségből adódó állami közfeladat folyamatos ellátása érdekében a határainkon túl élő magyar közösségek és a szóránymagarság támogatása, sajátos gondjai megoldásának elősegítése. A Közalapítványhoz 1998-ban 1940 pályázat érkezett, 1999-ben 3182, 2000-ben 4722, míg 2001-ben 5461 pályázatról döntöttek. A támogatott pályázatok aránya pedig a következő: 1998-ban 1182 pályázatot fogadtak el (86,29 %-a külhoni pályázó volt 13,71 %-a hazai), 1999-ben 1482 kapott támogatást (91,56 % és 13,71 % a külhoni-hazai megoszlás), 2000-ben 2117 a támogatott (92,2 % és 7,8 % megoszlásban) és 2001-ben 2487-t fogadtak el (91,15 %-8,85 % a külhoni pályázók javára).

Úgy tűnik, hogy a vegyes bizottságok ülésein „túl jó” ajánlásokat sikerül a legtöbb esetben Szlovákia, Románia és Ukrajna vonatkozásában megfogalmazni, mert azokat a felek csak kisebb részben tudták/tudják teljesíteni. Ukrán viszonylatban már a tizenkettedik ülésénél tart a vegyes bizottság. Minél több a bizottsági ülés, annál több az ajánlás és ezzel arányosan egyre kevesebb a teljesített ajánlások száma. Immár egy negyvenes listából választhatja ki az ukrán kormány azt a négy-öt ajánlást, amelyet képes végrehajtani. Románia vonatkozásában sajátságos helyzet állt elő, ugyanis az első vegyes bizottsági ülés jegyzőkönyvi ajánlásai túlzottan eredményesnek bizonyulhattak a román kormány oldaláról, mert hazatérése után a román delegáció vezetőjét azonnal leváltották. Azóta a román kormány nem hajlandó elismerni, hogy ezek az ajánlások ténylegesen léteznek, folyamatosan arra hivatkozik, hogy az aláírás nem külügyminiszteri szinten történt meg.²⁵ Horvátország és Szlovénia viszonylatában már eredményesebb vegyes bizottsági munkáról beszélhetünk, ugyanis mindkét ország kormányai figyelembe veszik az ajánlásokat és kormányhatározat formájában döntenek a végrehajtásukról.

II. A határon túli magyarság oktatásának helyzetéről

A nemzeti kisebbségek meghatározása általában három ismérv alapján történik, nevezetesen a számosság, térbeli elhelyezkedés és identitástudat, amely jellemzők befolyásolják érdekérvényesítési lehetőségeiket a többségi társadalomban, ily módon azt is, hogy mennyire képesek kulturális értékeinek, hagyományainak folyamatosságát megőrizni.²⁶ Bármelyik ismérv gyengülése hátrányosan befolyásolja az érdekérvényesítést, ami végső soron szétzilálja a közösséget, tagjai egyre inkább az egyéni megoldásnak tekinthető asszimiláció irányába mozdulnak el. Az ismérvek értéke azonban atörténelem folyamán folyamatosan változik, ezért fontos ezen jelenségek rendszeres figyelemmel kísérése. Az anyanemzet kívülről a három említett fő ismérv közül kizárólag az identitás tudaterősítésében juthat szerephez, amelynek kiemelkedő eszközeként szolgál az anyanyelvhasználat erősítése.

Hogy mennyire jelentős szerepe van a nyelvi összetartozásnak a nemzetiségi identitás meghatározásában, azt jelentősen alátámasztja több, e téren elvégzett szociológiai, társadalmi kutatás. A határon túli magyarok körében lefolytatott egyik jelentős vizsgálat eredménye²⁷ azt mutatja, hogy az anyanyelv, illetve a családi neveltetés, amelyek gyakorlatilag elválaszthatatlanok egymástól, jelentőségükben messze megelőznek olyan a nemzeti identitást befolyásoló tényezőket, mint a származás, a szülőföld, az iskolai tanulmányok vagy az állampolgárság.

A Kárpát-medence magyar kisebbségei törvényszerűen váltak kétnyelvűekké, hiszen anyanyelvük és kultúrájuk megtartása mellett, a jövőjük érdekében, az állam hivatalos nyelvét is meg kellett tanulniuk.²⁸ Azonban a vegyes lakosságú területeken a kétnyelvű-

²⁵ DEÉ ANDRÁS: Magyarország és a határon túli magyarság – külpolitikánk 1990 és 2000 között. *Közpolitika*, 2001/4, 15–27. p.

²⁶ JOÓ RUDOLF: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1988; KISS GY. CSABA: Vázlat a nemzetiségi kisebbségekről. *Educatio* 1993/nyár, 174–178. p.

²⁷ GEREBEN FERENC: Az anyanyelv az identitástudat szerkezetében. *Regio* 1998/3, 106. p.

²⁸ LANSTYÁK ISTVÁN: Az anyanyelv és a többségi nyelv oktatása a kisebbségi kétnyelvűség körülményei között. *Regio*, 1994/4, 90–117. p., illetve a határon túli magyarság helyzetéről az egyes szomszédos országokban a Határon Túli Magyarok Hivatala honlapján: <http://www.htmh.hu/jelentesek2001.htm>.

ségi állami nyelvvel azonos értékűnek tartja. Ezzel szemben a többség gyakran területi és nemzeti integritására veszélyesnek ítéli a kisebbségi nyelv létét és a kétnyelvűséget hosszú távon megszüntetendő jelenségként kezeli. A szomszédos országok kormányai az előző évtizedekben törekedtek a kisebbségek minél gyorsabb asszimilációjára. Ennek egyik leghatékonyabb módszere az oktatási rendszer „célszerű” átalakítása volt, amely mindig együtt járt előzetes területi-közigazgatási átszervezésekkel, arányszám-megállapításokkal. Ez alól talán a szlovéniai magyarság az egyetlen kivétel, ahol megpróbálták az egyensúlyt megteremteni az együtt élő nyelvek között és a többség számára is kötelező kétnyelvű oktatási rendszert dolgoztak ki.

A nyelvek és a kultúrák fennmaradását minden esetben az anyanyelvi oktatási intézményrendszer biztosítja. Ideális esetben a nemzetiségi nyelven kisebbségi tannyelvű állami iskolát szerveznek, ahol az anyanyelvet és kultúrát tantárgyként oktatják, ami lehetővé teszi az anyanyelv magas szintű elsajátítását, illetve a kultúra tudományos szintű művelését. Más iskolatípusokban a többségi nyelven folyó oktatás mellett kötelező tantárgy az anyanyelv és irodalma. Ez a modell akkor elfogadható, ha a nyelvvesztés már olyan fokú, hogy csak így módon állítható meg. A legkedvezőtlenebb helyzetben a szórványban élő kisebbségek vannak, akik csak többségi tannyelvű iskolában tanulhatnak egy számukra idegen nyelven.²⁹ Az anyanyelv ilyenkor a családban használatos szinten marad, nem fejlődik tovább, a többség nyelvét pedig nem tudják olyan színvonalon, hogy ne kerüljenek hátrányos helyzetbe – tipikus példa erre a moldvai csángók esete³⁰. A kisebbségi létben a családnak, mint az anyanyelv fő elsajátítási helyének a szerepe fokozottan felértékelődik, olyan közösségben pedig, mint a moldvai magyarok, amelyek anyanyelvi írásbeliségükkel nem élhetnek, a szóbeli hagyomány szövegeiben maradt fenn a nyelv, az írástudatlanok hűségének és felelősségének bizonyítékaként.

A határon túli magyarok esetében meghatározta a magyar mint kisebbségi nyelv oktatási modelljét a magyarság geográfiai elhelyezkedése, mivel az őshonos lakosság nagy kiterjedésű tömbökben élt és él, gyakran relatív többséget alkotva.³¹ Emellért a magyarság több száz éves múltja visszatekintő, az oktatás minden szintjére kiterjedő anyanyelvi iskolarendszerrel rendelkezett, amelynek keretében több ezer állami és egyházi elemi, közép- és felsőfokú iskola működött. Az utódállamok első intézkedései közé tartozott az állami iskolák számának radikális csökkentése, a tannyelv és a tanstruktúra megváltoztatása, amit később az egyházi iskolák önállóságának megszüntetése követett. A többségi nemzetek nyelvi és iskolatörvényekkel igyekeznek korlátozni a kisebbségek oktatását. Szükség esetén gazdaságossággal, társadalmi hasznossággal indokolják intézkedéseiket, végső esetben azt hangsúlyozzák, hogy az eltérő kultúra szeparatizmushoz, esetleg autonómia igényekhez vezethet.

A magyar kisebbség esetében a többségi államok különösen nehezen tolerálják a kettős kötődést, az anyanemzet felelősségvállalását, a kulturális vagy területi autonómia igényeket, mert a területi revíziót vélik felfedezni. A kisebbségi anyanyelvoktatás támogatottsága mindig az adott államban éppen hatalmon lévő kormány felfogásától és toleranciájától függ, illetve kisebb mértékben azoktól a nemzetközi egyezményektől, amelyeket a húszas évektől kezdve a kisebbségek védelmében hoztak, amelyek azonban a

²⁹ OROSZ ILDIKÓ: *Az anyanyelvi oktatás szórványban*. Regio, 2001/4, 159–180. p.

³⁰ Lásd erről HEGYELI ATTILA: *A moldvai csángók magyar nyelvi oktatásának szükségességéről*. Regio, 2001/4, 181–194. p.

³¹ Az erdélyi magyarság körülbelül 50 százaléka, a szlovákiai magyarok 80 százaléka él ma is olyan területen, ahol számszerű többséget alkot.

gyakorlatban nem jelentenek biztosítékot. A nemzetközi dokumentumok - mint azt már korábban láttuk - kivétel nélkül kitérnek a kisebbségi nyelvi jogok kérdésére, különös tekintettel a közigazgatásra és az anyanyelvi oktatásra. Az oktatás és a nyelvi jogok kiterjedése tehát szorosan összetartozik. A Magyarországgal szomszédos országokban magyar nyelvű képzést (is) folytató oktatási intézmények és magyar tudományos intézetek, kutatóműhelyek körében lefolytatott felmérések mindezt csak alátámasztják.³²

Az utóbbi évtized a határon túli magyar nyelvű felsőoktatási szférában is jelentős változások, kísérletek időszakát jelenti: új intézmények alapítása, egyes állami nyelvű egyetemeken és főiskolákon magyar nyelvű tagozatokbeindítása, magyarországi székhelyű felsőoktatási intézmények kihelyezett tagozatainak megjelenése, illetve az utóbbi években magyar nyelvű egyetemek létrehozásának kezdeményezése. Ezen folyamatokkal párhuzamosan és összefüggően kiépült az *oktatási intézményhálózat* közvetlen vagy közvetett támogatását célzó, magyarországi és határon túli alapítványi/közalapítványi rendszer.

E területen a legszélesebb feladatkörrel az *Apáczai Közalapítvány a Határon Túli Oktatásért*³³ rendelkezik, amely a „határainkon túl élő magyar közösségek és a szóránymagyarság felsőoktatásának, szakképzésének, és pedagógus-továbbképzésének elősegítése és támogatása, a határon túli magyar közösségek identitásörzésének érvényesülése, az egyes régiók megfelelő számú és minőségű saját értelmiségének biztosítása, ennek kapcsán a határon túli önálló felsőoktatási és szakképzési intézményrendszer kialakításának támogatása érdekében” került kialakításra. A legutóbbi ezen területen működő intézmény 2002. január 1-én került felállításra – a Magyar Nyelvi Intézet és a Nemzetközi Hungarológia Központ jogutódjaként – *Balassi Bálint Intézet* elnevezéssel, teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként „a magyarságtudomány hazai és nemzetközi kapcsolatrendszerének koncepciózus fejlesztése érdekében”³⁴ az alábbi cél megvalósítása érdekében: „a magyarságtudomány területén az államnak az Oktatási Minisztérium szakmai felügyeletével és állami költségvetési források bevonásával fokozott mértékben kell feladatot vállalnia a magyar nyelv és kultúra megőrzése és fejlesztése, terjesztése és megismertetése, kutatása és oktatása érdekében, ideértve különösen az Európai Unióhoz való csatlakozás, a határon túli magyarsággal való kapcsolattartás és a magyar nyelv ápolása, védelme vonatkozásában jogszabály alapján kötelezettségként felmerülő nyelvművelési feladatokat.” Ez a szövetség tükrözi a Velencei Bizottság jelentésében foglaltakat és jelentősen összefügg a státustörvény által megkívánt lépésekkel is. A módosítások eredménye így egyes intézmények megszüntetése,³⁵ mások összevonása és új hatáskörrel, illetve jogállással történő felruházása.

³² FÁBRI ISTVÁN: *Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében – A kisebbségi oktatás, illetve a tudományművelés és a szakmai presztízs összefüggései*. Regio, 2001/4, 132–157. p. – A hazánkkal szomszédos hét határmenti országban összesen 1697 oktatási és tudományos intézményben folyik tevékenység magyar nyelven, amelyből 1074 található Romániában.

³³ 1162/1998. (XII. 17.) Korm. határozat.

³⁴ 2335/2001. (XI. 21.) Korm. határozat a magyarságtudomány fejlesztésével kapcsolatos állami feladatvállalásról.

³⁵ A Kulturális és Közoktatási miniszter alapította a Kodolányi János Magyar Nyelvű Előkészítő Intézetet [5/1994 (Műv.K. 19.) MKM utasítás], amelynek fő feladata a magyar felsőoktatásba felvételt nyert külföldiek felkészítése a magyar nyelv, különleges tárgyak és információs technológia területén. A határon túl élő tanárok és egyéb szakemberek továbbképzésében, illetve nyelvi képzésében is részt vállalt, illetve kisebbségi és emberi jogi kurzusokat is szervezett. A 45/2001. (XII. 20.) OM rendelet a Magyar Nyelvi Intézet és a Nem-

Ugyanakkor a térség egyetemei és a felhasználói szféra között az elmúlt évtizedben még nem alakult ki intenzív kapcsolat, kis szerepe van a munkaerőpiaci visszajelzéseknek az oktatási terv kialakításában, mint ahogy csak elvétve található tudatos, az adott ország vagy régió társadalmi és gazdasági elvárásaira hangsúlyosan építő intézményfejlesztési stratégiák kialakítása is.³⁶ A magyar állami segítségnek ezen helyzet változtatására kell irányulnia, hiszen, *ha az oktatás kínálata találkozik a mindennapok keresleti igényeivel, az erősen elősegíti a kisebbségek szülőföldön történő boldogulását, mivel ha olyan képzésben vehet részt, amelynek befejeztével lakóhelyén munkát talál, megszűnik az elvándorlás kényszere.*

Hosszabb távon a *határmenti oktatási együttműködés* igazán jó lehetőségei leginkább a *szakképzés terén* adóttak, ahol a meglevő kezdeményezések megvalósulása esetén egy egész térség munkaerő szükségletére alapozva lehet a jövőbeni képzési irányokat tervezni. A leggyakrabban előforduló nehézségeket az egyes országok oktatási rendszereinek eltérő jellegéből adódó felkészültségbeli különbségek, nyelvi (idegen és anyanyelvhasználati) problémák és a más országban megszerzett bizonyítvány konvertálhatóságának kérdései jelentik.³⁷ A magyarországi intézmények modern képzési kínálata (pl. vállalkozói képzés, menedzser tanfolyamok, agrár-oktatás) valójában eltér a régió keresletétől, ami meglehetősen konzervatív, így például a pedagógus pálya vonzó az itt élők számára. A határmenti felsőoktatási intézmények egymással egyeztetett képzési kínálattal jobban kielégíthetik potenciális közönségeik igényeit.³⁸

A magyarnak mint kisebbségi nyelvnek az oktatási modellje tartalmában alapvetően nem különbözik az anyaországban folyó oktatástól, a többlet inkább a helyi hagyományok, nyelvjárások alaposabb megismeréséből és a kétnyelvűségből adódik. A két kultúra közeledésének, egymás megismerésének magasztos céljai mellett olyan gyakorlati szempontok is szerepet kapnak, mint a nyelvtudással járó előnyök a határmenti kereskedelemben, illetve a munkavállalásban. Éppen ezért a nyelvi oktatást kommunikációközpontúan kell felépíteni, amelyben szerepet kap a mindennapi beszédhelyzetek megtanítása, a kulturális és országismereti *tananyag* is.³⁹

Részben az oktatás több száz éves hagyománya, valamint az egyenjogúság, az egyenlő érvényesülési esélyek igénye táplálja nemzeti közösségeink törekvéseit a színvonalas anyanyelvi oktatás érdekében. Nehézséget jelent e cél elérésében, hogy az utódállamok alkotmányai mindenhol a magyar nyelv alárendelt jogi státusát rögzítették, illetve a nyelvi környezet is jórészt ellenséges. A magyar népesség egyre inkább öregedő

zetközi Hungarológiai Központ megszüntetésével és jogutódként a Balassi Bálint Intézet átszervezésével egy időben megszüntette ezen Intézetet.

³⁶ FÁBRI ISTVÁN: i. m. 32. lábjegyzet, 155. p.

³⁷ IMRE ANNA: Iskolák a határon – Határmenti térségek és az oktatás. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1993, 25. p.

³⁸ Erre a legjobb példa az az osztrák kezdeményezés, amelynek eredményeként a felek megállapodtak a magyar ipari tanulóknak az ausztriai hiányszakmákra történő ingyenes képzéséről (Fertődön kollégium létesült 0. éveseknek nyelvtanulási céllal), illetve közös osztrák-magyar szervezésű tanfolyamok lebonyolításáról (pl. intenzív angol nyelvtanfolyam a mosonmagyaróvári kétnyelvű gimnáziumban anyanyelvi tanárok közreműködésével – a tanfolyamot az osztrákok fizetik, a tanfolyam helyszíne és a szállás Magyarországon van, ez mindkét félnek kedvezőbb anyagilag).

³⁹ NÁDOR ORSOLYA: A magyar mint kisebbségi anyanyelv. Regio, 1998/1., 72. p.

és fogyó, iskolázottsági szintje is jóval alacsonyabb mint korábban volt.⁴⁰ Ez utóbbi jelenség indoka a diszkriminatív állami oktatáspolitikában rejlik, az önálló felsőoktatási intézmény hiánya, a kényszerű asszimiláció, a nyelvcseré ezt csak tovább erősítik. A kedvezőtlen demográfia változások következménye pedig, hogy pedagógushiány után tanulóhiánnyal kell számolni, ami a még fennálló nemzetiségi oktatási intézmények jövőjét veszélyezteti.

A mindennapok konkrét problémái között jelenik meg a szórvány magyarság körében, hogy a falvakban *hiányoznak az olyan középiskolák, amelyek bentlakásos képzést tudnának biztosítani, illetve iskolabuszok sincsenek a szórvány közösségek települései között.* Jelentős segítség lenne az ilyen környezetben élő magyarok számára, ha még több a romániai nagyenyedi kollégiumi rendszerű iskolaközpont kerülne kialakításra magyarországi közvetett vagy közvetlen segítséggel vagy ha a magyar állam, illetve közlekedési társaságai további buszokat ajándékoznának az arra rászorulóknak.⁴¹ A tömbben élők esetében saját oktatási rendszere van szükség az óvodától kezdve egészen az egyetemig. Ehhez az állampolgárság szerinti állam felé érvként szolgál, hogy bár kisebbségnek minősülnek, létszámuk és földrajzi megoszlásuk olyan, hogy meg tudják szervezni a teljes magyar nyelvű oktatási rendszert, ugyanis értelmiség nélkül hosszútávon a kisebbségi lakosság asszimilálódik vagy Magyarországra vándorol.

Valamennyi környező országban a magyar nyelv és irodalom kivételével a szaktár-
gyak tankönyvei évtizedek óta fordítással készülnek, a szakterminológia gyakori tükör-
fordításával. A megoldást a helyes nyelvismeret elsajátításához az jelentené, *ha a fordí-
tással készült szakkönyveknek anyaországi lektora, felügyelője lenne.* A jövőben ehhez a
személyi feltételek biztosítását a magyar kormánynak kiemelkedően támogatnia kell⁴².
Annál is inkább, mivel magyar nyelvű szakmunkásképzés és egyetemi szakoktatás
egyetlen országban sem létezik – a tanárképzést kivéve bizonyos esetekben –, azon
formális érvelés okán, hogy olyan mérnökökre és orvosokra van szükség, akik az össze-
terminus technicust az államnyelven használják. De nemcsak a felsőbb oktatásban kell
minderre hangsúlyt helyezni, hanem az általános iskolák szintjén is, ahol még további
problémát jelent, hogy az anyanyelvi oktatást jelentős arányban – ami akár az
összoktatói létszám egyharmada is lehet – képzettség nélküli tanárok végzik, hiszen
nincs helyben kisebbségi nyelvtanári képzés. Ezen a helyzeten akár valamennyi alap-
szerződés keretei között lehetne javítani azáltal, hogy a soft law jellegű tanácserekre és

⁴⁰ Például a felsőfokú végzettség tekintetében a 9. helyen állt a magyarság 1997. évi adatok alapján a romániai nemzetiségek sorában 3,6 %-os aránnyal, míg az országos átlag 5,14 % volt.

⁴¹ Az Eszéki Magyar Oktatási és Kulturális Központ működése vonatkozásában az érintettek megállapodnak, hogy „a magyar fél az intézmény magyar jellegét biztosító szakmai és módszertani anyagokkal segítse a munkát, a bejáró diákok utazási költségeinek enyhítése céljából nyújtson segítséget egy iskolabusz megvásárlásához.” a horvát–magyar kisebbségi vegyes bizottság IV. ülése ajánlásai [2065/2000. (III. 29.) Korm. határozat]. Erre már volt példa az erdélyi magyarság vonatkozásában, amikor a kormány engedélyezte, hogy a Belügyminisztérium leselejtezett IKARUS autóbust adjon át térítésmentesen a Pro Professione Alapítványnak [1056/1994. (VII. 8.) Korm. határozat].

⁴² „A magyar fél az aláírt oktatási stb. együttműködési program keretében biztosítsa a muravidéki magyar kétnyelvű iskolák számára a pedagógiai szaktanácsadót. A két illetékes minisztérium szabályozza a két – a rábavidéki szlovén és a muravidéki magyar – szaktanácsadó munkakörét és munkafeltételeit”, illetve ugyan-ezen szerződés keretében „az illetékes minisztériumok a két érintett kisebbség tankönyveinek kérdéseiben szakértői vegyes bizottságot hoznak létre”. – 2305/2001. (X. 26.) Kormányhatározat a Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság VI. ülésén elfogadott ajánlásokról.

továbbképzésekre vonatkozó clausulákat konkrét, több évre szóló, kölcsönös programok kialakításával „élő joggá” változtatják.⁴³

Az alapszerződések végrehajtásában részt vevő több vegyes bizottsági ülésen is problémaként jelent meg *kétnyelvű szótárak elkészítésének hiánya*,⁴⁴ illetve, hogy mivel az anyanyelvi oktatást segítő könyvek és hanghordozók küldése nem szervezett és folyamatos, ezért nem mentesülnek a vámtarifák alól - hiába biztosítják azt az egyes alapszerződések -, ennek orvoslására össze kell állítani és jóvá kell hagyni *azon tankönyvek és oktatási segédeszközök listáját*, amelyek a felek országaiban a nemzetiségi iskolákban használatosak és biztosítani ezek vám- és illetékmentességét.⁴⁵ További igényként jelenik meg az anyanyelvi könyvhiány pótlására, hogy „A felek támogassák mindkét érintett kisebbség 3–3 irodalmi vagy tudományos művének kiadását, amire az elmúlt időszakban nem került sor.”⁴⁶ Még hosszasan sorolhatnánk tovább a létező problémákat a már meglévő egyezményi és intézményi feltételek célszerű felhasználásán alapuló kézenfekvő megoldási javaslatokkal párhuzamosan.

A határon túli oktatás helyzetének körében lefolytatott – korábban már hivatkozott – kutatások eredményei is megerősítették, hogy többek között az országonként/régionként eltérő kisebbségi helyzet, a kisebbségi magyar társadalom részéről jelentkező elvárási rendszer, az oktatás- és intézménytörténeti előzmények, az aktuális törvényerejű szabályozások és politikai környezet, valamint a magyarországi támogatási rendszer olyan fontos befolyásoló tényezőknek számítanak az egyes kisebbségek esetében, amelyek hatásai országonként rendkívüli változatosságot és sokszínűséget eredményeznek az oktatási „hálózatban”. *A határon kívülről érkező anyagi és természetbeni segítségnek minden esetben az adott igényekhez és lehetőségekhez kell igazodnia, nem pedig egy általános rendszert felkínálni a kisebbségi közösségek felé.* Milyen oktatási modellre van szüksége a határon túli nemzeti közösségeknek? Olyanra, amely anyanyelven nyújt megfelelő képzést, egyenlő esélyeket biztosít a többségekkel, amelynek kellő önállósága és nyitottsága van mind az államnyelv, mind a világnyelvek irányában, amelynek megvan a finalitása a szakmai képzésben és az egyetemi oktatásban. Amely egyszerre szolgálja az identitás megőrzését, a világhoz való felzárkózását és a szellemi kreativitást.⁴⁷

⁴³ A magyar–szlovén oklevelek stb. kölcsönös elismeréséről szóló egyezményben [122/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet] ennek megoldására a következő szerepel: „ha a képzítési követelménynek megfelel nevelői és oktatói munkakör betöltésére a másik állam polgára, az ezt tanúsító oklevél honosítása nélkül vendégtanárként, meghatározott időre részt vehetnek a képzésben vagy nevelői és oktatói munkában a másik fél közoktatásában és szakképzésében.” Ezzel ideiglenes jelleggel megoldható az anyanyelvi tanár hiány, illetve a lektori teendők is elláthatók ebben a formában.

⁴⁴ „...a felek nyújtsanak szakmai és anyagi segítséget magyar–ukrán, illetve ukrán–magyar szótárak kiadásához.” – 2111/2000. (V. 31.) Kormányhatározat a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság IX. ülésén elfogadott ajánlásokról.

⁴⁵ 2112/2000. (V. 31.) Kormányhatározat a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság II. ülésén elfogadott ajánlásokról.

⁴⁶ 2065/2000. (III. 29.) Kormányhatározat a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság IV. ülésén elfogadott ajánlásokról.

⁴⁷ PÉNTÉK JÁNOS: A jövő esélyei a külső régiókban. *Magyar Felsőoktatás*, 1997/1–2. 42–43. p.

III. A státustörvény kulturális és oktatási kedvezményei

Annak ellenére, hogy a kisebbség fogalmi meghatározása nem egyértelmű nemzetközi jogilag, ez nem akadályozza az államokat, hogy az államhatáron kívül élő állampolgáraiknak és/vagy nemzeti kisebbségeknek bizonyos belső jogok biztosítását megkíséreljék. Ezeket a törekvéseket gyakran az anyanemzet védelmi kötelezettségeként is definiálják. Ez a védelmi jog azonban ebben az általánosságban, megfelelő nemzetközi egyezmény hiányában, a nemzetközi jogban nem ismert.⁴⁸ A nemzetközi jogi dokumentumok ugyanakkor általánosan érvényes elve, hogy a kisebbségek kulturális támogatása nem minősül diszkriminációnak, nem korlátozódik az adott állam és kisebbségei belső viszonyára, hiszen nem zárja ki a kisebbségek valós jogegyenlőségének megteremtésére irányuló, akár határon kívülről jövő segítséget.⁴⁹ Az európai joggyakorlat is igazolja ezt a tételt azáltal, hogy az anyaállam anyagi támogatást nyújt több éves programok finanszírozása keretében a kisebbségi csoportok megmaradásának és fejlődésének elősegítése érdekében.⁵⁰ Ismertek más kedvezmények is, így például az ENSZ 1992. évi 47/13 sz. közgyűlési határozata kifejezetten támogatja a határon átnyúló együttműködést.⁵¹ A különböző nemzeti jogszabályokban gyakran keverednek a külföldön élőállampolgárokra és a nemzetiségekre vonatkozó normák.⁵² Ha ezeknek az intézkedéseknek nincs a határon átlépő és az állampolgárság szerinti állam területi és személyi felségjogaiba ütköző hatálya (mivel a kisebbségnek a normaalkotó állam területén biztosít jogokat vagy kedvezményeket), a jogi normák nemzetközi jogi oldalról közömbösek (pl. NSZK-ban 1990-ig ismert volt az ún. Begrüßungsgeld – az NSZK területére érkezett német nemzetiségieknek nyújtott pénzügyi gyorssegély).

A kisebbségvédelem középpontjában az identitás, a nemzeti, etnikai, kulturális, valószínűleg önazonosság áll. A kisebbségvédelmi intézkedéseknek a végcélja nem más mint az identitás megőrzésének, kifejezésének és fejlesztésének az aktív, tevékeny elősegítése. Az identitás kulturális, oktatási elemein túl egyrészt léteznek más összetevők is, mint például felekezeti hovatartozás, hagyományok, tudati és magatartásbeli, mentalitásbeli tényezők, szellemi és anyagi kultúra, tárgyi emlékek stb. Másrészt léteznek az identitás megőrzését, kifejezését és fejlesztését elősegítő, azt támogató gazdasági szociális háttér. Ha az előző tényezők az identitás célrendszerét, akkor az utóbbiak az eszközrendszerét alkotják. Mindezeket túlmenően nem beszélhetünk nemzeti, nyelvi, kulturális megmaradás esélyéről, ha a közösség tagjai alapvető megélhetési gondokkal küszködnek. Az

⁴⁸ Kezdetben Izrael képviselte azt az álláspontot, hogy a zsidók érdekeiben fellelhető. Mára ez olyan értelemben módosult, hogy a Zsidó Világszövetség tekinti magát a védelemre jogosultnak, amelynek viszont nemzetközi jogalanyiságát nem ismerik el vagy 1951-ben Kína Indonéziával szemben az ottani kínaiakért vállalt felelősséget, amely igényéről 1955-ben a Bandungi megállapodásban lemondott, 1979-ben Vietnam elleni invázió után, amikor Vietnam kiutasította a területén élő kínaiakat, Kína 180 fokos fordulattal a kiutasítás ellen tiltakozott.

⁴⁹ Ezt biztosítja az ET Kisebbségi Keretegyezmény 4. cikk 2. bekezdés; Regionális és Kisebbségi Nyelvi Karta cikk.

⁵⁰ Például kétnyelvű rádió programok létrehozása és fejlesztése Ausztriában, katalán nyelvű történelem és földrajz tankönyvek kiadása Franciaországban, roma projektek Magyarországon, Romániában, Csehországban.

⁵¹ Így a gyakorlatban több osztrák jogszabály és kétoldalú egyezmény foglalkozott az Olaszországhoz került dél-tiroli németység kedvezményeivel az oktatás vagy ipargyakorlás területén, illetve Ausztria Európai Unió csatlakozását megelőzően a vízummentes beutazás kérdésében.

⁵² DR. HARGITAI JÓZSEF: A belső jogalkotás és más állam belügyeibe történő beavatkozás. *Magyar Jog*, 2001/12., 705–726. p.

olyan irányú támogatások és kedvezmények tehát amelyek az anyagi, fizikai megélhetést segítik elő, közvetett módon erősítik az identitás megőrzését, s mint ilyen, részét képezhetik az effektív kisebbségvédelemnek.⁵³ A magyarországi társadalom sem hosszabb, sem rövid távon nem képes támogatások révén eltartani a környező országokban élő több millió magyart. Ezért *alapelve kell tenni, hogy minden oda irányuló támogatásnak e közösségek önszerveződését, öngazgatási intézményeinek erősítését, önálló gazdasági szerepvállalását kell elősegítenie.* Rövid időn belül ugyanakkor rendezni kell az anyagi források megosztásának arányát az egyes szomszédos államokkal, amely kiadásokhoz a magyar közösségek maguk is hozzájárulnának.

A szomszédos államok jogszabályai közül [nemzetközi összehasonlításban a státusztörvényhez hasonló célú és tartalmú jogszabályok születtek Ausztriában (1979), Olaszországban (1991), Szlovéniában (1996), Szlovákiában (1997), Görögországban (1998), Romániában (1998) és Bulgáriában (2000)⁵⁴] a szlovák törvény csak a Szlovákia területén nyújtandó kedvezményekről rendelkezik, de a román és a szlovén jogszabály közös vonása, hogy a határontúliaknak a szülőföldjükön is biztosít támogatást. A szűkszavú román törvényben ezt az 1. cikkely (1). bekezdése teszi egyértelművé, amikor kimondja, hogy „A más államok területén élő román közösségek támogatását célzó akciók finanszírozásának a biztosítása céljából létrejön a miniszterelnök rendelkezésére álló alap.”, így egyebek mellett támogathatók a határon túli iskolák és a különféle művészeti és kulturális rendezvények. Az iskola és művelődési rendszer anyaországi támogatása az utóbbi évtizedben nemcsak a térségben, de Nyugat-Európában is szokásossá vált, Németország és Dánia pl. sok határon túli német és dán intézményt támogat.

Személy szerint egyetértek azokkal, akik azt sugallják vagy állítják a státusztörvényről, hogy „a törvény inkább szimbolikus mint gyakorlati jelentőséggel bír, mivel az abban foglalt kedvezmények és támogatások többsége már korábban is létezett. A törvény önmagában csak keretet ad, mivel a kerettörvény konkrét rendelkezések helyett inkább a határon túliakkal foglalkozó politika elveinek a deklarálására szorítkozik. A kerettörvények pedig jogi természetüket tekintve leginkább a nemzetközi jog soft law jellegű, nem teljes értékű szabályihoz hasonlítanak, melyek önmagukban nem végrehajthatók”.⁵⁵

Az alapvető kérdés, hogy vajon egy kerettörvényre szükség van-e vagy sem a szabályozás szempontjából. Jogi oldalról nézve a határon túli magyarokra vonatkozó létező szétszórt jogszabályok bizonyos felülvizsgálatra és rendszerezésre szorulnak, de nem új, összefüggő alapelvek nélküli törvény által. Nem jogi oldalról, főként a politika felől megközelítve, talán szükség van egy kerettörvényre, de itt is inkább a kételkedő vélemények egyre erősebbek kritizálva a törvény megszületésének körülményeit (a kormánypárt nem konzultált megfelelő módon a kisebbségi közösségek képviselőivel, illetve a magyarországi munkaadói és munkavállalói, valamint társadalombiztosítási és egyéb szervezetekkel, nem készült részletes és alapos előzetes pénzügyi elemzés stb.), illetve,

⁵³ VARGA ATTILA: *Jogalkotási szempontok és politikai kifogások (magyar-román véleménykülönbségek a kedvezménytörvénnyel kapcsolatban)*; Teleki László Alapítvány konferencia, 2001. november.

⁵⁴ E szabályokról részletesen lásd GRÜBER KÁROLY: Pozitív, nemzeti alapú intézkedések a kisebbségek és határon túli nemzetpolgárok identitásának megőrzésére Európában. *Pro Minoritate*, 2001/ősz, 52–66. p.

⁵⁵ Az idézett rész MAJTÉNYI BALÁZS: *A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései* című tanulmányában található – megjelenés alatt a Magyar Kisebbség című folyóiratban, de ugyanez a véleményt lásd TÓTH JUDIT: *Pulling the wool over Hungarians' eyes* – megjelenés alatt a Regio 2002. évi idegen nyelvű kiadványában.

hogy „másodosztályú magyarokká” minősítette a határon túl élő magyarok millióit azért, hogy a nyugati szóránymagyarságra nem vonatkoznak az előírányzott kedvezmények és támogatások.⁵⁶

A státustörvény megalkotásával párhuzamosan felmerült azon igény is, hogy az Országgyűlés jogilag szabályozza a Nyugaton élő magyarsággal (diaszpórával) való kapcsolattartást. Például az amerikai magyar szervezetek kérték az Országgyűlést, hogy hozza létre a nyugati magyar tanácsosi intézményt.⁵⁷ A nyugati magyarok számára is biztosítani kell a kapcsolódási lehetőséget Magyarországhoz, még akkor is, ha már nem vagy gyengén beszélnek a magyar nyelvet, növekszik az igény körükben az anyanyelv és az identitás megőrzését szolgáló anyaországi szolgáltatások iránt. A gyakorlati lépések egyike volt, hogy az Apáczai Közalapítvány tíz tanárt képez ki szóránymagyarság-oktatói munkára és ötnél részben finanszírozza egy éves külföldi oktatói munkája költségét. További segítség, ha kiszélesítésre kerül alapítványok közreműködésével a nyugati magyar fiatalok részvételi lehetősége magyarországi nyári egyetemeken, táborokban, ifjúsági összejöveteleken.

Nem lett volna célszerűbb a már meglévő kétoldalú nemzetközi szerződések – legyenek azok akár az alapszerződések vagy az egyéb meghatározott tárgykörre irányuló egyezmények (pl. tudományos együttműködés, vendégmunkások, egészségügyi kérdések) – keretei között, azok végrehajtásaként meghozni a konkrét szabályokat, amelyek tartalmilag így módon mindenképpen igazíthatóak lettek volna az adott kisebbség igényeihez, illetve az érintett állammal lefolytatott kötelező konzultációk eredményeként az utólagos diplomáciai ellentétek is megelőzhetőek lettek volna? Ha kerettörvény, akkor (több) tucatnyi végrehajtási szabály – leginkább miniszteri rendelet formájában – kerül kibocsátásra és így a már meglévő közel 150 határontúliakra is vonatkozó szabály legfeljebb csak kiegészítésre kerül vagy felváltja egy újabb.

Emellett, ha pusztán többségében soft law rendelkezésekről van szó a státustörvényben, nem lett volna-e célszerű (és időszerű) az érvényes és hatályban lévő nemzetközi szerződések keretei között, különös tekintettel a kétoldalú egyezményekben foglaltakra, azok hasonló szabályait „hard law”-á tenni a felek közötti tárgyalások, garanciák kiépítése mellett bevonva a tárgyalásba az érintett kisebbség képviselőit is? A tárgyalásokat azon területeken kellene elkezdni, ahol a lehető legkisebb „ellenállás” várható a másik fél részéről és amelyek a gyakorlatban rövid időn belül hatékonyan alkalmazhatóak, ezen területek pedig az oktatás, a kultúra és a tudomány.⁵⁸

A Velencei Bizottság jelentése is ezt erősíti meg kimondva, hogy „A fenti kétoldalú egyezmények alkalmasak voltak arra, hogy számottevően enyhítsék az anyaállamok és a

⁵⁶ Az utolsó pillanatban kerültek ki a törvény hatálya alól kizárólag politikai megfontolások alapján az ausztriai magyarok, de az elfogadott törvény rendelkezései nem terjednek ki a békeszerződés által érintett Csehországban élő magyarokra és utódaikra vagy a Szibériában vagy a balti államokban élőkre, holott főszabály szerint azon személyi kör tartozik a hatálya alá, akiket a Párizsi Békeszerződés alapján fosztottak meg magyar állampolgárságuktól. Így módon elmondható a törvényről, hogy az főként a Kárpát-medence gazdaságilag elmaradottabb térségeiben élő magyarok helyzetén kíván segíteni. Még inkább sajnálatos, hogy a csángó magyarokról a törvény egyáltalán nem rendelkezik. Ha rájuk nézve is alkalmazásra kerül a törvény, akkor is kérdéses például, hogy részesülhetnek-e a szülőföldön nyújtható oktatási támogatásban, azok, akiknek arra a legnagyobb szükségük van, hiszen Moldvában nincs magyar nyelvű nevelési és oktatási intézmény, hacsak a magánúton szervezett magyar nyelvű tanítást nem tekintjük annak.

⁵⁷ Lásd erről az Országgyűlés Külügyi Bizottsága állásfoglalásait: www.hhrf.org/allasfog.

⁵⁸ Bár bizonyos árnyalatokkal, de alapjában véve még a román kormány is egyetért az oktatás és a kulturális identitás támogatásával, viszont erőteljesen ellenzi azon előírásokat, amelyek lehetővé teszik a három hónapos magyarországi munkavállalást.

lakóhely szerinti államok közötti feszültségeket, annyira, hogy elvezethettek kötelezettségek vállalásához kényes kérdésekben, míg a többoldalú egyezmények csak az adott kérdések közvetett megközelítésére alkalmasak. Mindezekben túlmenően ezek az egyezmények lehetővé teszik az egyes nemzeti kisebbségek egyedi jellegzetességeinek és szükségleteinek, valamint a sajátos történelmi, politikai és társadalmi környezetnek a közvetlen figyelembe vételét.

A nemzeti kisebbségek számára kedvezményeket biztosító jogszabályoknak és egyéb szabályoknak nem szabad a már meglévő kétoldalú egyezmények által kimutathatóan érintett kérdésekre irányulniuk, kivéve ha konzultációt folytattak az érintett állampolgárság szerinti országgal, és az jóváhagyta vagy implicit – de egyértelmű – módon, kifogások nélkül elfogadta a tervezett intézkedéseket. Hasonló megfontolások igazak a már meglévő egyezmények rendelkezései által nem érintett kérdésekre is.

A Bizottság véleménye szerint az oktatási és kulturális területen kívül más területeken csak kivételes esetekben biztosítható kedvezményes bánásmód, akkor, ha az kimutathatóan az anyaállammal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul és arányos az elérni kívánt céllal (pl. a kedvezményes bánásmód olyan kedvezmények igénybevételét segíti elő, amelyek az anyaállammal nem azonos nemzetiségű külföldi állampolgárok számára is elérhetőek). Az elfogadhatóság érdekében a biztosított kedvezményeknek valóban kötődniük kell az állam kulturális életéhez, és azzal arányosnak kell lenniük. A Bizottság nézete szerint például az oktatási támogatásoknak a nemzetiiségi kritériumok szerinti odaítélésének indoklása, az érintett egyén által folytatott tanulmányok jellegétől függetlenül nem állna biztos lábakon.”

Az anyaállam egyoldalú nemzeti szabályozása tehát nem helyettesíti a két- és/vagy többoldalú párbeszédet, kölcsönös bizalmat és az államok közötti együttműködést. Ha mégis egyoldalú szabályozás válna szükségessé, annak a nemzetközi jogi elveket (*pacta sunt servanda*, állami szuverenitás tiszteletben tartása, jószomszédi kapcsolatok, emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerése, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára) szigorúan figyelembe kell vennie, akárcsak a kétoldalú, illetve nemzetközi szerződések előkészítésénél és végrehajtásánál.

A státusztörvény elkészítése során *a helyes koncepció* az lett volna, ha megvizsgálják, hogy melyek azok a területek, amelyeken számottevően *erősíthető a határontúli magyarok kötődése nemzetükhöz*, s ezek közül melyeket volna előnyös, valamint lehetne *az ország belső jogával és nemzetközi szerződéseivel összhangban* jogukká tenni, nemcsak egyszerű kedvezményként biztosítani. A gyakorlatban a politika kiindulási pontja ennek teljes ellenpólusa volt, mégpedig a kettős állampolgárság ígérete, amelynek kivitelezése még több jogi és politikai nehézségbe ütközött volna nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.⁵⁹ Emellett a törvénytervezetet a magyarországi előkészítők a határon túli magyarok egy-egy aránylag szűk elitcsoportjával vitatták meg – nem volt szakmai vita a részletekről, a nyilvánosság csak elnagyolt információkhoz jutott. Egyes gazdasági, költségvetési, munkaügyi, jogi területeken, illetve a magyar nemzetiségűek támogatására vonatkozó szabályozás következményeiről elemzések nem készültek előzetesen a törvényalkotás folyama során.⁶⁰ A kedvezmények és támogatások körét a Magyar Köz-

⁵⁹ PARRAGI MÁRIA: A magyar állampolgársági jog és az ország határain kívül élő magyarság. In *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*; Budapest, 2000., 93–122. p.; VARGA ATTILA: A jogállástól a kedvezményekig. *Fundamentum*, 2000/3, 103–106. p.

⁶⁰ Költségfelmérés csak részlegesen történt, bevallottan kb. 5 milliárd forint, amit előzetes becslések, projektek hiányában, gyakran parlamenti jóváhagyás nélkül költenek el.

társaság teherbíró képességének arányában kell meghatározni. És ez amiatt is nehézséget okoz, mivel az azokat igénybe vevők számát még ma sem lehet pontosan megbecsülni. Ennek megfelelően a szakértők és egyéb érdekeltek részéről nem kerülhettek alternatív javaslatok kidolgozásra és benyújtásra a kormány vagy a parlament elé.

Alkalmas-e a törvény megnevezett célja elérésére, azaz a határon túli magyarok szülőföldön tartására és boldogulásuk elősegítésére, *identitástudatuk* erősítésére? Ennek egyik feltétele, hogy a jogosultságok és kedvezmények köre olyan tág legyen, hogy a határon túli magyarok minden jelentősebb társadalmi rétege számára vonzó legyen, elsősorban azoknak, akik ingadoznak a nemzeti identitás terén, illetve szükséges, hogy a jogok egyéneknek történő odaítélése olyan szempontok érvényesítésével és mechanizmusokon keresztül valósuljon meg, amelyek az érintettek szempontjából igazságosak. Mindkét feltételt kritikával illetik. Ha előzetes vizsgálat készült volna a határon túli magyarság körében a tervezett intézkedésekről, kiderült volna, hogy mik az igények, illetve melyek azok a területek, amelyeket törvénnyel kell és lehet szabályozni és melyek azok, amelyeket másként. A törvény szerint kedvezményekhez javarészt olyan területeken lehet jutni, amelyek a kisebbség legmagasabb szinten teljesítő tagjai számára érdekesek (pl. pedagógusok, levéltárak használói). Ami a szervezeti oldalt illeti a jogok és kedvezmények önkényes odaítélése, megtagadása, visszavonása veszélye fennáll, amihez még járul, hogy nem szól a törvény arról, hogy milyen szempontok alapján áll fel a közhasznú szervezet.⁶¹

Egyes, a törvényben is szereplő kedvezmények egységes szabályozást kell, hogy így nyerjenek, pl. az egészségügyi ellátásban való részesülés⁶² vagy a közművelődési intézményekhez való előnyös hozzáférés – a jogalkotó ne tegyen különbséget a különböző szomszédos országok jogosultjai között. Más vonatkozásban azonban differenciáltabb szabályozásra van szükség, pl. az oktatás területén, hiszen elképzelhető, hogy miközben valamely jogosítvány egy szórvány-közösség számára életmentő lehet, egy másik országban élő közösségre nézve a létező intézményrendszer fokozatos elsorvadásához, hosszabb távon akár felszámolásához vezet.⁶³ Például amennyiben a délvidéki vagy kárpátaljai magyarság egy részének szükséges lehet a magyarországi középiskolai oktatásban való tömeges részvétel, addig az erdélyi magyarság esetében – különösen ahol léteznek megfelelő szintű és színvonalú középiskolák – ez fokozatos kiüresedésükhöz vezethetne, s fenntartásuk, működtetésük a hatóságok előtt nem volna igazolható. Arról nem is szólva, hogy ha valaki Magyarországon volt középiskolás, akkor az egyetemet is itt végzi el, és a magyar társadalomba illeszkedik be. Ezzel egyidejűleg elszakadnak szülőföldjük realitásaitól, addigi társadalmi, szellemi, kulturális, gazdasági környezetüktől és nagy valószínűséggel nem térnek vissza állampolgárság szerinti hazájukba.

A határon túli magyarság területi elhelyezkedésétől függően eltérő igényekkel rendelkezik. A tömbmagyarság képviselői inkább az offenzív jellegű helyi politika hívei, az önkormányzatiságot és a helyi hatalmat célozza meg az ő stratégiájuk, és végső soron akár a területi autonómiát is. Ellenben a szórvány magyar közösség kollektív stratégiája defenzív, a túlélést hivatott szolgálni, az önazonosság fenntartását, legfeljebb a személyi és kulturális autonómia megalapozását. Ténykérdés azonban, hogy a szóránymagyarság lemorzsolódása az elmúlt hetven évben lényegesen erősebb volt, mint a tömbmagyarsá-

⁶¹ ÖLLÖS LÁSZLÓ: *Hova tartozhatunk?* Fundamentum, 2000/3., 97–102. p.

⁶² A szociális és egészségügyi megállapodásokról is lásd KOVÁCS PÉTER: *A státustörvény mint köztes megoldás?* In: A schengeni kérdés., Szerk: Kovács Péter; Budapest, 2000, 69–87. p.

⁶³ VARGA ATTILA: i. m. 59. lábjegyzet, 104. p.

gé.⁶⁴ Egyre nehezebb tehát a szórványmagyarság igényeivel szembeállítani a tömbmagyarság követeléseit. Ezt nem volna szabad figyelmen kívül hagyni, amikor a határon túli magyarságról gondoskodni kíván az anyaállam.

Nemcsak a törvény előkészítése során voltak hiányosságok, hanem a kihirdetése óta eltelt néhány hónap során végrehajtása folyamatában is. A kedvezménytörvény végrehajtási szabályaiként szolgáló miniszteri rendeletek (szintén) semmibe veszik a jogforrási hierarchiát; a nemzeti kulturális örökség minisztere például négyszakaszos rendeletében⁶⁵ két kormányrendeletet⁶⁶ „ír felül”, kiterjesztve a múzeumokat és a könyvtárakat kedvezményesen látogatók – és így azok bevételét csökkentők – körét.

Az oktatási miniszter⁶⁷ szemben a nemzetközi dokumentumok alapszabályaival folyamatosan külföldi hatóságokra telepít állami, olykor hatósági funkciókat, ígéri az ösztöndíjakat az anyaországhoz nem kapcsolódó, nem is Magyarországon folytatott tanulmányokhoz, nem is beszélve a tisztán etnikai háttérhez kötődő és a diákigazolvánnyal igénybe vehető gazdasági kedvezményekről. Létrehoz a szomszédos államokban működő a miniszternek a „javaslattevő, véleményező” szerveiként funkcionáló „regionális ösztöndíjtanácsokat”, a határon túli magyar pedagógusszervezetek képviselőiből oktatási tanács áll fel, amely például javasolhatja, ki tanítson és ki vehessen részt bizonyos továbbképzéseken, a pedagógusigazolványokat kiállító hatóság eljárásába szakértőként határon túli eseti tanácsadó szervezetet von be stb.

A kormány egyrészt figyelmen kívül hagyja azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyeknek szavakban nagy jelentőséget tulajdonít, s amelyekkel máris összhangban állóként szereti beállítani a jogszabályokat, ugyanakkor a jogellenes rendelkezéseket a törvény burkolt módosításán keresztül a jogállamisággal összeegyeztethetetlen jogforrási hierarchia-sértések árán akarja megteremteni.⁶⁸ Holott lenne az alkotmánynak megfelelő megoldás: a parlamentben kellene az elkerülhetetlen változtatásokat elfogadni, akár a szomszédokkal megkötendő kétoldalú egyezmények ratifikációja és az azzal összekapcsolt törvénymódosítás révén, akár a kedvezménytörvényhez benyújtandó módosító javaslat minősített többségű elfogadásával.⁶⁹

Ami magának a törvénynek a tartalmi elemeit illeti, kizárólagos hangsúllyal az anyanyelv használati, az oktatási és a tudományos kérdésekről szövegek néhány alapvető általános jellegű probléma mellett. Olykor már a törvény szövegezése sem következetes. Például a 4. § (1) bekezdés szerint „Az e törvény hatálya alá tartozó személyeket a kul-

⁶⁴ 1920-ban a szlovákiai magyarság 70 %-a élt tömbben és 30 %-a szórványban, mára ez az arány 95 % és 5 %-ra módosult; a székely magyarság egyharmadát adta a Romániához került magyarságnak, mára viszont már a felét. FERENCZ I. SZABOLCS: i. m. 4. lábjegyzet, 99. p.

⁶⁵ A törvény végrehajtásának részletei megtalálhatók a http://www.htmh.hu/torveny_vegrehajtasi.htm. A 23/2001. (XII. 29.) NKÖM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyeket megillető kulturális kedvezményekről

⁶⁶ 194/2000. (XI. 21.) Korm.rendelet a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről; 6/2001. (I. 17.) Korm. rendelet a könyvtárhasználókat megillető egyes kedvezményekről

⁶⁷ 47/2001. (XII. 29.) OM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény oktatást érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról

⁶⁸ NAGY BOLDIZSÁR: *A szándék-buborék*. Élet és Irodalom, XLVI. évfolyam, 4. szám, 2002. január 25., 2–4. p.

⁶⁹ A Nastase–Orbán egyetértési nyilatkozat kizárólag angolul került megszövegezésre, holott valamennyi kétoldalú nemzetközi szerződés elkészül mindkét szerződő fél hivatalos államnyelvén. Ez a politikai nyilatkozat jelentős módosításokat irányoz elő a kerettörvényre nézve, mégpedig úgy mintha nemzetközi kötérvél rendelkezne, holott megkötésére az Országgyűlés nem adott felhatalmazást és utóbb sem került elfogadásra, majd kihirdetésre a honatyák által.

túra területén Magyarországon a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg.” A 13. § (1) bekezdése azonban már nem az egyes személyt, hanem a közösséget tekinti jogalanyak: „A Magyar Köztársaság a határon túli *magyarság* anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését azzal is elősegíti, hogy támogatja az akkreditált magyar felsőoktatási intézmények tagozatának a szomszédos államokban történő kihelyezését, szervezését és működését.” Hasznos lett volna, ha e szöveg kiegészül a tétellel, hogy a „a határon túli magyar nemzetiségűek anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését” is elősegítik. A 13. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint „A Magyar Köztársaság támogatja a szomszédos államokban magyar nyelvű képzést folytató, az adott államban akkreditációt vállaló felsőoktatási intézmények (tagozat, szak stb.) létesítését, működését, fejlesztését. A megvalósításhoz szükséges pénzügyi forrás az e célból létrehozott közhasznú szervezetnél pályázat útján igényelhető.” Az efféle megfogalmazás vonatkozik az állami oktatási intézményekre is, azonban Magyarországnak a szomszédos államokban létrehozott magyar oktatási nyelvű egyházi-, illetve magán oktatási intézményeket kellene támogatnia. Főszabály szerint a központi intézmények állami finanszírozásban részesülnek egyébként is. A 14. § (3) bekezdése szerint „A nevelési-oktatási támogatás, illetőleg a taneszköz-támogatás iránt e célból létrehozott közhasznú szervezethez lehet kérelmet benyújtani. A kérelem elbírálása során a közhasznú szervezet kikéri az adott szomszédos államban működő ajánló szervezetnek a magyar oktatási miniszter egyetértésével kialakított állásfoglalását arról, hogy az adott nevelési vagy oktatási intézményben biztosított-e a magyar nyelven folyó nevelés, oktatás.” Hasonló módon a 14. § (4) bekezdés alapján „Az e törvény hatálya alá tartozó személy az adott szomszédos állam felsőfokú oktatási intézményében folytatott tanulmányaihoz támogatás iránti pályázatot nyújthat be az e célból létrehozott közhasznú szervezethez.” Tekintettel arra, hogy közhasznú szervezeteket a szomszédos államokban is létrehozhatnak, az egyén kiszolgáltatottsága nyilvánvaló, ahelyett, hogy a kérelmező polgár és a magyarországi hatóság között közvetlen lenne a kapcsolat.⁷⁰

Az alapítványok, egyesületek, közalapítványok *közhasznú szervezetté alakítására* lenne szükség, ahhoz, hogy a nem szakszerű és olykor nem jogszerű pénzköltést és túlköltekezést ellenőrizni és visszaszorítani lehessen. A kedvezmények közszolgálati szerződésen keresztül történő igénybevétele alapvető jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy Magyarország Európai Unió csatlakozását követően további állami szubvencióról a határon túli magyarok által Magyarországon igénybevett, államilag támogatott szolgáltatások területén akkor lehet szó, ha a jogalkotó kijelenti, hogy eleget tesz a közszolgáltatásokra vonatkozó formai és tartalmi közösségi jogi, európai uniós szabályoknak, és törvényben rögzíti, hogy a megfogalmazott szolgáltatások *speciális közszolgáltatásoknak minősülnek*.⁷¹

Ami a jogosultak körét illeti, megjelentek a törvényben *a családok mint a törvény kedvezményezettjei*. A román hatóságok kifogásolták többek között, hogy „léteznek a más nemzetiségű házastársra és kiskorú gyerekekre vonatkozó cikkelyek, holott ezeknek

⁷⁰ DR. CSAPÓ JÓZSEF: *Észrevételek a státustörvényről*. Az EMK 2001. november 21-i közleményének melléklete.

⁷¹ Ezt a törvényelőkészítés folyamán az azt kidolgozó szakértők jelentették ki, ezért még inkább megkérdőjelezhető, hogy miért ezen gyakorlati eljárás mellett döntöttek – lásd A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény koncepciója, 12. pontja <http://www.htmh.hu/dokumentumok/kocsep.htm>.

semmi közülük nincs a kisebbségvédelemhez”.⁷² Ez az érvelés teljesen abszurd. A legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentum, különösen a Keretegyezmény, tekintettel van a családra, védelemben részesíti annak tagjait, még ha kifejezetten ez nem is szerepel a cikkelyekben. Máskülönben ebből az következne, hogy a házastársat nemzetiségi hovatartozás alapján diszkriminálnák, ami elfogadhatatlan.⁷³ Így például előállna az a helyzet, hogy az anyanyelv használatának joga a magánéletben (Keretegyezmény, 10. cikkely) megengedett lenne az azonos nemzetiségű házastársak között, de tiltott lenne a vegyes családokban. Hasonló módon az anyanyelvi oktatáshoz való jog elsősorban a gyerekeket illeti meg; a Gyermekek Jogairól Szóló Keretegyezmény pedig nemcsak a két szülő felelősségét állapítja meg gyerekeik nevelésében (18. cikkely), hanem a kifejezetten biztosítja a gyermek jogát is, hogy az oktatás révén kifejlessze kulturális identitását (29. cikkely, c, pont).

A Magyar Állandó Értekezlet oktatási bizottság ülésein a határon túli magyarok jogállását szabályozó törvény oktatási fejezetére vonatkozóan az alábbi területeken is megfogalmazódtak igények, utóbb azonban még sem kerültek bele a törvény szövegébe:⁷⁴ a magyarországi egyetemek, felsőoktatási intézmények kihelyezett tagozatain és a magyar költségvetés terhére működő intézményekben, a határon túl működő egyetemeken – ilyen az Erdélyi Egyetem, a Kárpátaljai Tanárképző Főiskola és az esetleges Felvidéki Egyetem –, való tanulás lehetősége a diploma-elismeréssel együtt; a diplomahonosítás ingyenessége; a pedagógus-továbbképzésnél három-hat évente egy hónap biztosítása és a szaktárgyi versenyeken való részvétel. Miért maradtak ki ezen viszonylag határozott elképzelések utóbb mégis a törvényből? Holott például a diplomák elismerésére nézve a legtöbb országgal léteznek külön egyezmények, a tanár cserék szerepelnek az alapszerződésekben, illetve a kisebbségi egyezményekben soft law jelleggel, itt pedig jóval konkrétabb, de még mindig nem kellően részletes módon.

Ami az egyes *juttatások és kedvezmények* vonatkozásában problémaként jelenik meg az oktatás, tudomány, kutatás területén többek között az, hogy az iskolák eddigi támogatásának magyar gyakorlatától az új jogszabály csak annyiban jelent eltérést, hogy a jövőben a pályázat útján történő támogatást nemcsak az intézmények, hanem a gyerekeiket magyar iskolákban taníttató családok is igénybe vehetik. A magyar jogszabály értelmében azok a magyar nemzetiségű határontúliak, akik legalább két gyereket nevelnek, s a gyermekeik magyar nyelven tanulnak, nevelési-oktatási támogatást kérhetnek. A külföldi kritikusok a törvény ezen szakaszát a szuverenitást sértő rendelkezésként minősítik, illetve amiatt támadják, hogy esetleg ellentétekhez vezet a vegyes lakosságú területeken élő különböző nemzetiségek között. A magyarországi ellenvetések pedig arra hivatkoznak, hogy ezen támogatások jelentős része a környező államok költségvetésébe vándorolhat adóköteles jövedelem címén.⁷⁵

A törvény a támogatotti kört a művelődés, a kultúra és a tudomány területén a magyar állampolgárokkal azonos jogokkal kívánja felruházni. A magyar állam ennek érde-

⁷² Interjú Adrian Nastase román kormányfővel, Népszabadság, 2001. szeptember 19.

⁷³ RENATE WEBER: A kisebbségek védelme az európai normák szempontjából. *Provincia*, 2001/12.

⁷⁴ SZABÓ TIBOR: *Az anyaország és a határon túli magyar közösségek közötti jogviszony kiépítésének első lépése*. Az Országgyűlés külügyi bizottságának 2000. november 22-i ülésén a kedvezménytörvény tervezetének vitájában elhangzott felszólalás, <http://www.html.hu/dokumentumok/kub.htm>.

⁷⁵ HALÁSZ IVÁN – MAJTÉNYI BALÁZS: A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei”. *Kisebbségkutatás*, 2001/3, 470–479. p.; HALÁSZ IVÁN – MAJTÉNYI BALÁZS: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény. *Prágai Tükör*, 2001/2, 62–70. p.

kében ezen személyek magyarországi tartózkodása időtartamára garantál jogokat: Magyarország területén hozzáférhetnek a védett kulturális javakhoz, igénybe vehetik a nyilvános könyvtárak, muzeális és közművelődési intézmények által nyújtott szolgáltatásokat; a Magyar Tudományos Akadémia külső, illetőleg köztestületi tagjai lehetnek; a határon túli pedagógusok jogosultak magyarországi továbbképzésre és ennek költségei megtérítésére; a magyar diákok és pedagógusok diák- és pedagógusigazolványt igényelhetnek; támogatásban részesülhetnek azok a nem nyereségorientált határon túli szervezetek, amelyek a magyar nyelv, irodalom, kultúra, népművészet, a nemzeti hagyományok ápolásával, fejlesztésével, kutatásával és más a nemzeti azonosságtudat szempontjából hasznos művelődési, kulturális és tudományos tevékenységgel foglalkoznak. Másrészt a magyar állam támogatja őket abban, hogy szülőföldjükön kiépítsék személyi autonómiájukat.

A határon túli magyar *tudományos élet résztvevői* számára már hosszú ideje kialakításra került a magyarországi tudományos életbe történő integrációjukat szolgáló, több elemet is tartalmazó rendszer – így például az MTA „külső tagja” státusz, a Domus Hungarica keretében megvalósuló magyarországi kutatási lehetőségek, a felváltva Magyarországon és az állampolgárság szerinti államban végzett kutatómunka, a Magyar Professzorok Világtanácsa stb. –, és mindez oly módon, hogy ugyanakkor ne segítse elő a szülőföldről történő agyelszívást. Emellett kétoldalú keretek között is kialakításra került egy-egy elem, például a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság V. ülésének ajánlásai⁷⁶ között szerepel, hogy „a felek támogatják azt a kezdeményezést, amellyel a két tudományos akadémia – kölcsönösségi alapon – egy-egy akadémiai státusz létrehozásával segíti a horvátországi magyar és a magyarországi horvát kisebbség tudományos tevékenységét”. Mindez azt bizonyítja, hogy *van már egy létező általános rendszer, amit az alapszerződések és egyéb kétoldalú egyezmények keretei között, azok végrehajtásaként bővíteni és az adott kisebbség igényeire vonatkoztatni lehet.*

A magyar kisebbségek szülőföldjükön történő megtartása, gazdasági és tudati megerősítésük elsőrendű biztonságpolitikai és gazdasági érdekünk, mert a tömeges elvándorlás megelőzése, megakadályozása elejét veheti egy, a térséget is destabilizáló migrációnak és nem rakna további terheket az átalakulás és a versenyképesség követelményeivel küzdő magyarországi gazdaságra. Ehhez viszont megnyugtató módon hosszú távra rendezni kell a magyar kisebbségek anyaországhoz való viszonyát, biztosítva a szabad mozgás, kapcsolattartás lehetőségét, s éppen ez az, ami ellentétben áll az Európai Unió schengeni követelményeivel. Esetünk azért példa nélkül álló az EU történetében, mert még nem vettek fel olyan országot, amelyik a mienkhez hasonló nagyságrendű, és több, az Európai Unión belátható ideig kívül maradó államban élő és megmaradásában veszélyeztetett határ menti kisebbséggel rendelkezne. Hivatkozhatunk a Schengeni Egyezmény 9. cikkelyére, amely elismeri kivételes esetként a „... mindennél fontosabb nemzetpolitikai okokból/for overriding reasons of national policy” az általános határszabályoktól való eltérést és egyfajta „nemzeti vízum” bevezetését az érintett személyi körre. Nem lesz egyszerű azonban annak elismertetése, hogy a schengeni határon kívül maradó magyar kisebbségek kapcsolattartása egyébként nem megoldott, egyedi jellegű és Magyarország számára alapvető jelentőségű, nemzeti ügy.⁷⁷

⁷⁶ 2179/2001. (VII. 13.) Korm. határozat.

⁷⁷ ARDAY LAJOS: *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak alakulása – tekintettel a schengeni követelményekre.* Európai Tükör, 1999/I. szám 2–17. p.

Éppen ezért, *élve a nemzeti törvényhozás adta lehetőséggel*, célszerű lenne az *Európai Unió tagságunkig hátralévő néhány évben államközi egyezményeket kötni* a szomszédainkkal a legális, szabályozott munkavállalásról meghatározott kontingensekkel, a szakmai továbbképzésről, az oktatási és kulturális kapcsolatok fenntartásáról és bővítéséről, illetve a regionális együttműködésről, amely az EU által is szorgalmazott és támogatott együttműködési forma. Határon túli magyar tagokkal ki kell bővíteni a nemzeti, társadalmi intézmények és szervezetek egész rendszerét, az MTA-tól a szakmai kamarákig, kulturális intézményekig és szövetségekig, tagjaik számára többszöri beutazást lehetővé tevő, 5–10 évig érvényes vízum megadásával.

Összegzés

A határon túli magyarság száma a XX. század folyamán stagnált, arányuk a többségi lakossághoz viszonyítva összezsugorodott. Ez a tendencia az elmúlt évtizedben sem állt meg, ellenkezőleg, felgyorsult a fogyás. A magyar nemzetpolitika határon innen és túl ezeknek a folyamatoknak próbál meg gátat vetni. Az elmúlt több évtized megpróbáltatásai ellenére a szomszédos országokban élő magyarság számában jelentős, az oroszokat nem számítva, a legnagyobb kisebbség Európában. Ennélfogva a magyar kisebbségi kérdés nem csupán magyar ügy, hanem az európai biztonságnak és integrációnak is fontos kérdése.

Napjainkra reálissá vált a lehetősége annak, hogy a szomszédos országokban élő magyarok megőrizték nemzeti identitásukat, szellemileg és anyagiilag szülőföldjükön gyarapodjanak. Az elmúlt tíz évben ezen nemzetstratégiai célok elérése nem rontotta a szomszédos országokhoz fűződő, főként gazdasági téren folyamatosan bővülő kapcsolatainkat. A magyarországi parlamenti pártok és a határon túli magyarok döntő többségénél konszenzus található a nemzetpolitika fő kérdéseiben, amely a magyar külpolitika hármas célját (integráció, regionális és nemzetpolitika) is szolgálja.

A nemzetközi kisebbségi jog nagy lépéseket tett az elmúlt években, de még ezek is csak lassú reakcióknak tekinthetők az eseményekre és a kisebbségvédelem kérdéseivel kapcsolatos gyorsan változó tényekre. A kisebbségi jogok szabályozása hol érintkező, hol párhuzamos intézményekből áll. A lehetőség elméletileg adott, a szerződések felek általi jóhiszemű végrehajtására kell helyezni a hangsúlyt, ami azonban nemcsak a nemzetközi jog alapelve, de ugyanakkor alapvető problémája is. A *kétoldalú szerződések* alkalmazása és ellenőrzése körében megállapítható, hogy miután ezek a szerződések politikailag erősen motiváltak, az alkalmazási mechanizmusok politikai aspektusai elsőbbséget kaptak a jogi lehetőségekkel szemben. A szerződéseknek, a bennük foglalt nemzetközi dokumentumoknak ugyanolyan jogi helyzetük van, mint a nemzeti törvényhozás szabályainak, és ezért a nemzeti bíróságok által kikényszeríthetők. Az alkalmazást ellenőrző kormányközi vegyes bizottságoknak van azonban igazán esélyük arra, hogy a leghatékonyabb ellenőrző mechanizmussá váljanak.

Mint ahogy azt Kovács Péter a kisebbségvédelmi kodifikációk alapproblémái között megjegyezte:⁷⁸ „Egy konkrét megoldás értékét annak fényében állapíthatjuk meg, hogy

a) mennyiben felel meg az érintett kisebbség reális és jogos igényeinek,

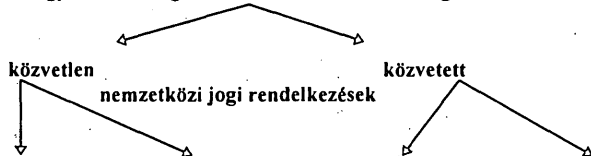
⁷⁸ KOVÁCS PÉTER: *Az európai kisebbségvédelem a '90-es években*. Nemzetközi jogi tanulmányok; Miskolci Egyetemi Kiadó, 1995., 87. p.

- b) szervesen illeszkedik-e a tagállami alkotmányos, jogi, intézményi és költségvetési rendszerbe és
- c) mennyiben felel meg a pozitív nemzetközi jogi szabályozásnak, illetve
- d) az univerzális, regionális kodifikációs folyamatok sodrába illeszthető-e?”

Úgy gondolom, hogy valamely szabályozás ezen jellemzők szerinti vizsgálata nemcsak az egyértelműen nemzetközi joghoz tartozó szerződésekre érvényes, hanem azon egyoldalú belső szabályokra is, amelyek valamely más állam területén élő külföldi állampolgárokra nézve adnak meg vagy vonnak el jogosítványokat, juttatásokat, még ha az érintettek a kibocsátó országgal azonos nemzetiségűek is. A Velencei Bizottság is az utóbbi két jellemző alapján tette vizsgálat tárgyává a státusztörvényt és állapított meg néhány vonatkozásban hiányosságot vagy ellentmondást. Az eddig leírtak alapján a másik két tényező vonatkozásában is megállapítható mindez.

A jogi szabályozás lehetőségei mellett valamely kisebbség tényleges helyzete függ attól is, hogy az adott országban a demokratikus intézmények megszilárdultak-e és stabil-e a gazdaság. Az elmúlt évtizedben a határon túli magyarság anyagi támogatását vizsgálva kiderül, hogy a kisebbségi közösségek állami támogatása szűkös, egyes szomszédok esetében teljesen hiányzik. Nyilvánvalóvá vált, hogy az anyaország ezt a kötelezettséget nem veheti át, de tétlen szemlélő sem lehet. Az alapot e tekintetben a közalapítványi rendszer hatékony működtetése jelentheti, ahol a döntéshozatal joga a szakmailag, politikailag tagolt kuratóriumok kezében van. A nem kormányzati szervek, egyházak, önkormányzatok, alapítványok, oktatási intézmények, vállalatok a költségvetés e célra kijelölt összegét gyakran meghaladó mértékű támogatást nyújtanak a határontúliaknak. A támogatás terén a legfontosabb eredmény az, hogy világossá vált: segélyezés helyett inkább együttműködés szükséges a határ két oldalán, amihez kedvező feltételeket biztosít, hogy ma már magyar politikai, gazdasági, kulturális szervezetek működnek a határokon túl.

A magyar kisebbségek identitásának őrzését szolgáló



| | bilaterális | multilaterális | bilaterális | multilaterális |
|-------------------|------------------------------|-----------------------------|---|--|
| 1. tudomány | alapszerződések | CEEPUS egyezmény | helyi önkormányzatok együttműködése | Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata |
| 2. oktatás | kisebbségvédelmi egyezmények | ET Nyelvi Charta | munkavállalók, szakmai gyakorlatok cseréje | UNESCO diszkriminációellenes egyezmény |
| 3. egyéb, kultúra | kulturális egyezmények | ENSZ Emberi Jogi Egyezségei | államhatár közelében lévő természeti értékek, műemlékek | ET kulturális deklarációi |

Kétségtelennek tűnik az, hogy a jelenlegi kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szerződésekben mind a kétoldalú, mind a többoldalú kapcsolatok⁷⁹ szintjén egyrészt gyakori az ismételtség (pl. a megkülönböztetés elleni küzdelem csaknem valamennyiben szerepel), ugyanakkor ellentmondásos, hézagos, soft law jellegű a szabályozás akár azért, mert tartalmilag határozatlan, akár azért, mert nem kötelező nemzetközi jogforrásba foglalták. Mindemellett magának a kisebbségi jognak a helye az emberi jogok nemzetközi rendszerében bizonytalan, éppen ezért a szabályozás változatos formái alakultak ki és vannak folyamatosan újabb és újabb kísérletek a határon túli kisebbségek megsegítésére. Éppen ezért hangsúlyozni szükséges, hogy a nemzetközi kisebbségi jog normáinak hatékonysága csekély mértékű, részben az előbb leírt hiányosságok miatt, de még inkább jogon kívüli tényezők hatásának következményeként.

A következő sorok szolgáljanak figyelmeztetőként és indokként az anyaország által határon túli nemzetisége érdekében tett intézkedésekhez: „a nemzeti kisebbség lojalitásának feltételei vannak – ha úgy tetszik: »ára« – és pedig az, hogy jövőjét illetően biztonságban érezze magát, hogy ne éljen rosszabb helyzetben, mintha eredeti államának keretei között maradt volna, hogy a határ ne szakítsa meg azokat a humanitárius és kulturális kapcsolatokat, amelyek a saját nyelvét beszélőkhöz fűzik, akik történetesen más állam polgárai. Ez valóban nem kevés, de »valamit valamiért«”.⁸⁰

⁷⁹ Jelen cikk keretei nem biztosítanak lehetőséget arra, hogy a hivatkozott nemzetközi egyezményekről, vonatkozó szabályozásról és gyakorlati megvalósulásáról részletesen szóljak. E tanulmányhoz kapcsolódóan lásd a szerző további írását a kisebbségek kulturális identitásáról és a kulturális jogok helyéről a nemzetközi jogban (Kisebbség c. folyóiratban megjelenés alatt).

⁸⁰ HERCZEGH GÉZA: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. In: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Szerk. Herczegh Géza, JPTE ÁJTK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988, 405. p.

Magyarország és szomszédos államai közötti kétoldalú szerződések az oktatás, a tudomány és a kultúra; illetve az ezekhez kapcsolódó egyéb területeken

| | Együttműködés | Tanulmányok, bizonyítványok kölcsönös elismerése | Egyéb |
|---------------------|--|--|---|
| Ausztria | 1976.05.19., Bécs, kulturális és tudományos (1981. évi 22. tvr.) [Ⓢ] | 1982.06.16., Budapest, érettségi biz. (1984. évi 27. tvr.) 1997.04.23., Budapest, felsőoktatási tanulmányok egyenértékűsége (63/1999. Korm. r.) 1994.04.06., Bécs, szakképzési biz. (159/1994. Korm. r.) | 1997.03.26., Szombathely, munkavállalók cseréjéről szakmai és nyelvi ismeretek bővítése érdekében (37/1998. Korm. r.) |
| Horvátország | [Ⓢ] | 1997.06.16., Budapest, bizonyítványok, oklevelek, fokozatok (106/1998. Korm. r.) | |
| Románia | | 1997.06.06., Bukarest, bizonyítványok, oklevelek, fokozatok (102/1999. Korm. r.) | 2000.05.09., Budapest, szakmai gyakorlatok cseréjéről (245/2001. Korm. r.) [Ⓢ] |
| Szlovákia | | 2000.03.21., Budapest, végzettséget tanúsító okiratok (148/2000. Korm. r.) | 2001.04.23., Budapest, helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvelő együttműködése (200/2001. Korm. r.) [Ⓢ] 2001.04.23., Budapest, közös államhatár közelében lévő műemlékek, természeti értékek megtekinthetősége (152/2001. Korm. r.) |
| Szlovénia | 1992.09.02., Budapest, kulturális, oktatási és tudományos (91/1994. Korm. r.) [Ⓢ] 1994.04.28., Budapest, tudományos és technológiai (1995/10. Nzi. szerz. a KÜM-től) | 1999.02.05., Ljubljana, biz. és oklevelek (122/2000. Korm. r.) | |
| Ukrajna | 1991.05.31., Budapest, ker.-gazd. kapcsol. és műszaki-tudományos em. (1992/5. Nzi. Szerz. a KÜM-től) 1995.04.04., Kijev, kulturális, oktatási és tudományos (25/1996. Korm. r.) | 1998.10.27., Budapest, tanulmányi okiratok, tudományos fokozatok (14/1999. Korm. r.) | |

Multilaterális keretek között: Budapest, 1993. december 8., az Osztrák Köztársaság, a Bolgár Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a Közép-európai Egyetemi Cseréprogram (CEEPUS) keretében, az oktatási és továbbképzési együttműködés létesítéséről szóló Megállapodás – kihirdetve a 8/1995. (II.3.) Korm. rendelettel.

Az [Ⓢ]–[Ⓢ] jegyzetet lásd a következő lapon.

① A legrégebbi ilyen jellegű kétoldalú egyezmény főként soft law jellegű szabályozással, azonban tartalmilag a legszélesebb együttműködési kört foglalja magában részletekkel: így például kultúrintézetek kölcsönös felállítása, a két ország tudományos akadémiainak közvetlen együttműködése, minden szintről oktatók cseréje, módszertani anyagok és szakértők cseréje; kölcsönös ösztöndíjak biztosítása; diplomák kölcsönös elismerése; a felek megkönnyítik a kulturális és tudományos intézményeik, könyvtáraik, levéltáraik és múzeumaik használatát, a felek támogatják a kulturális élet képviselőinek látogatását, különösen szimpozionokon, ünnepi játékokon, előadásokon és nemzetközi versenyeken való részvétel céljából; fokozzák az érdeklődést a másik ország irodalmi értékei iránt; filmek közös gyártása; könyvkiállítások; rádió és televízió testületek együttműködése; sportkapcsolatok; idegenforgalmi szervezetek együttműködése.

② Már döntés született a Magyar Köztársaság Kormány és a Horvát Köztársaság Kormánya közötti tudományos és technológiai együttműködési megállapodás aláírásáról – 2098/2001. (V. 16.) Korm. határozat –, a tárgyalások jelenleg is folynak. Ugyanez a helyzet Szlovákia vonatkozásában – 2338/2000. (XII. 27.) Korm. hat. tudományos és technológiai egyezmény megkötéséről.

③ A preambulumban már megnevezésre kerül és a cikkek során többször kihangsúlyozásra kerül az együttműködés célja: a fiatal munkavállalók szakképzettségének, nyelvi ismereteinek és kulturális értékeinek gazdagítása.

④ A határon átvelő együttműködés kiterjed az 5. cikk (1) bekezdés l) pontja szerint a nemzeti kisebbségi nyelvű oktatás fejlesztésére, kultúra ápolására, testvériskolák együttműködésének támogatására; illetve m) pontja szerint partnerkapcsolat kialakítására azokkal a helyi és területi önkormányzatokkal, amelyek területén jelentős számban él magyar, illetve szlovák nemzeti kisebbség.

⑤ E szerződés a Magyarország területén élő szlovén, illetve a Szlovénia területén élő magyar kisebbség sokirányú fejlődését irányozza elő. A felek kötelesek a területükön élő kisebbsége számára biztosítani az oktatás és a nemzeti identitás megőrzése és fejlesztése területéhez fűződő különleges jogok megvalósítását elősegítő körülményeket.

ENIKŐ FELFÖLDI

LEGAL CONSIDERATIONS RELATED TO THE POLICY FOR THE PROMOTION OF THE EDUCATIONAL AND CULTURAL INTERESTS OF THE HUNGARIAN MINORITIES LIVING IN NEIGHBOURING COUNTRIES

(Summary)

As the legislation known as the Status Act (Act LXI/2001) – which regulates the rights and status of Hungarians living in neighbouring countries – comes into force, the author examines in detail the cultural and educational rights and other assistance provided to minority ethnic Hungarians living abroad under the new legislation and compares these provisions both with those laid down in other, existing bilateral treaties dealing with general and specific issues and with the provisions set out in domestic Hungarian law.

The first part of the article reviews the so-called „basic treaties” which were adopted in the early 1990’s and which govern „good neighbourly relations” between Hungary and its neighbouring countries. It also looks at the bilateral minority treaties which have been adopted and what they have to say about education and culture. In this context, it

should not be overlooked that there are other bilateral treaties on for example the mutual recognition of educational courses and diplomas which also contain rules to be applied directly or indirectly to the signatory countries' minority groups. Hungarian domestic law also contains provisions on the educational and cultural rights of Hungarian nationals living beyond the borders of Hungary.

The second part of the paper goes on to examine the present status, in law and fact, of the teaching system in Hungarian language as it applies in countries containing Hungarian ethnic minorities. Language teaching is regarded as the most important aspect of the policy intended to preserve and develop these minorities' national identity and also facilitate their access to educational facilities in Hungary. The Hungarian government has adopted a number of legal and financial instruments in support of this policy over the last decade and several educational foundations have been set up with the express purpose of meeting the needs of the minorities. Much however remains to be done and the present level of resources allocated are insufficient. Additionally, the teaching curricula of the minority schools are out of date and fail to meet the challenges of the 21st century. There is a complete lack of bilingual dictionaries and books written by Hungarian authors in many of these schools.

The author completes her examination of the subject by focusing on the educational and cultural provisions contained in the Status Act. In the view of the author, the legislation presents more problems than solutions and also fails to add anything of real significance to the rights and benefits already provided for under previous bilateral and multilateral agreements. For example, the Status Act duplicates provisions on student and teacher exchange programmes which are already contained in other regulations. Furthermore, a number of the provisions of the new legislation contradict principles of international law. (See the Opinion of the Venice Commission of the Council of Europe). Another difficulty lies in the fact that many of the rules laid down in the Status Act which are intended to deal with the general problems of minorities cannot be enforced in practice since they are so-called „soft law” and additionally no independent bodies have been set up to supervise the activities of the contracting state parties. The author concludes her paper by saying that negotiated amendments to existing bilateral agreements would have been preferable to the unilateral enactment of the Status Act. Such an approach would not only have been in conformity with international legal principles and thus more acceptable in that respect. It would also have been a more effective means of affording the protection and support of the nation state for minorities located outside its borders.

JÓZSEF HAJDÚ

Social security protection of the self-employed persons in Hungary^{*}

Introduction

The Hungarian economy is characterized by a strange duality from a sector and ownership aspect, and from the point of view of regional distribution alike. On the one hand, the larger part of GDP and exports are generated by a handful of large companies predominantly in foreign ownership with strong export-orientation, concentrated in an „island of modernization”. On the other hand, the contribution to GDP and exports of mostly Hungarian owned micro-, small and medium-sized enterprises, accounting for most of the approximately 800,000 companies and sole proprietorships operating in Hungary, falls well below the weight of this sector in employment terms.

One of the attendant phenomena of duality in the economy is that the ratio of self-employment is high within the entrepreneurial sector in Hungary. (see *Table 1* in Appendix) The fact that sole proprietors account for 58% of the Hungarian entrepreneurial sector projects the phenomenon of self-employment, which is often termed as „involuntary entrepreneurship” in Hungary.

This article deals with the legal status and phenomena of self-employed persons within the sphere of Hungarian social security law.

1. The meaning of self-employment in Hungary

1.1. The meaning of self-employed under the Hungarian social insurance legislation

In Hungary there isn't a general concept of self-employment. According to the recent EU trends, which are followed in Hungary as well, every person, who is pursuing work other than employment contract is considered self-employed. According to the personal scope of the Hungarian social insurance system the majority of them are totally insured persons, which means they are entitled to every social insurance benefit. However, there are some categories of self-employed who are excluded from the general social insurance scheme, but they can voluntarily conclude contract with the social insurance organization

^{*} A tanulmány az OTKA T 032188 nyilvántartási számú kutatás keretében jött létre.

to get benefits. However, self-employed persons are completely excluded from unemployment insurance (in cash type) benefits.

In terms of the Social Insurance Law Art 4 self-employed entrepreneurs are:

- natural persons having venture certificate,
- natural persons operating health and social undertaking, performing medical, clinical, - psychological, private veterinary and other kinds of health, social, pharmaceutical private activity,
- persons performing individual lawyer's activity,
- individual patent attorney,
- notary,
- independent judicial bailiff.

Insurance of the self-employed entrepreneur is in force

- from the date of receipt of the venture certificate until the date of its return, withdrawal or inuring of the resolution on prohibition from his activity,
- in case of individual lawyer and patent attorney from the starting date of membership of the Bar Association until the date of its termination,
- in case of notary, independent judicial bailiff from the starting date of service until the date of its termination.

There is a special group of self-employed. They are the so-called self-employed entrepreneurs who pursue complementary activity (*kiegészítő tevékenység*).¹ In sum, they are retired persons who start a self-employment-type business as individual entrepreneurs or take part in company activity on entrepreneurial basis.

1.2. Self-employed foreign citizens

Act LXXII of 1998 provides only a regulatory framework enabling in general non-Hungarian citizens to be established in Hungary as self-employed persons. In this matter the provisions of Act V of 1990 on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons, the Act on Foreign Exchange (Act XCV of 1995) and the Act on Companies (Act CXLIV of 1997) are of great importance.

Article 2 of Act V of 1990 on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons qualifies as self-employed activity production or service activities of natural persons performed in a businesslike manner (i.e. for recompense, in order to gain profit and acquire assets). Individuals may only be established as self-employed persons (with the exemption of agricultural production and services) with the possession of an entrepreneur's authorisation given by the relevant administration office. Self-employed persons as natural persons are not obliged to be registered by the Court of Registry. Self-employed persons are released from the obligation to ensure the required equity capital which must be ensured otherwise, e.g. when establishing a one-person limited liability company according to the Act on Companies. However, self-employed persons are

¹ According to the social insurance law, "*no complementary activity* is when the self-employed entrepreneur is qualified as insuree if he/she performs his/her activity as main occupation and not as a pensioner with own entitlement for old-age or he/she receives widow's pension but hasn't accomplished the retiring age. (In other words, he/she is pursuing entrepreneurship on complementary activity basis, if he/she is pensioner.)

liable towards creditors without limitation. Nevertheless, if a self-employed person chooses the form of a firm („egyéni cég”) he/she must apply to the Court of Registry to enter his/her firm in the trade register. A self-employed person should be entered in the trade register as a firm, this fact won't create a legal entity independent from the self-employed person. Self-employed persons may take part in the foundation of a limited liability company, may be a silent partner in a limited partnership and may buy shares in accordance with the legal provisions referring to natural persons. Self-employed persons still have this right due to natural persons even if they have been registered in the trade register as a firm. The Act on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons declares, however, if a natural person is established him/herself as a self-employed person, he/she may not be at the same time a company's member with unlimited liability. A self-employed person registered as a firm has the possibility to be transformed later into a one-person shareholding company or a one-person limited company, in accordance with the provisions of Art. 335–351 of the Act on Companies. A firm is obliged, however, to make up a simplified balance sheet on the basis of the Accountancy Act and to have the transformation registered and published officially before transformation.

The original version of the Act on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons rendered only for Hungarian citizens to be established as self-employed persons in Hungary. Through Art. 3 of Act LXXII of 1998 this provision of the Act on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons was amended and natural persons qualified as foreigners² can now also be established as self-employed persons in Hungary. Therefore, from 1 February 1999 it became possible for foreigners to be established in Hungary as self-employed persons. This was enabled by Act LXXII of 1998 on the Establishment of Foreigners as Self-employed Persons (hereinafter „Act LXXII”). With Act LXXII Hungary ensures national treatment for citizens of the EU in accordance with the obligation set forth in the European Agreement. However in accordance with the European Agreement and its appendices, Act LXXII does not provide for the requirement of „national treatment” in the case of real estate trade, agent's activity, agricultural work, lawyer's practice and certain transportation services. The European Agreement obligates all signatory countries to ensure free settlement and national treatment as regards the other contracting countries. As a result of this after Act LXXII came into force EU member countries also became obliged to make it possible for Hungarians to be established as self-employed persons under the same conditions they lay down for their own citizens. Furthermore, Act LXXII makes it possible to ensure national treatment also for a citizen of the country not party to the European

² According to the subjective effect of Act LXXII, it is important to define who is qualified as a foreigner in Hungary. Regarding this question the definition laid down in the Act on Foreign Exchange is decisive. With regard to the referred definition every natural person shall be qualified as foreigner who has no identification card issued by the proper Hungarian authority, and for whom this is not even made compulsory by legal provisions. – Where a foreign self-employed person operates in the form of a firm, he/she is required to register his/her business into the trade register and may choose a trade name. As to Act LXXII, foreign citizens as self-employed persons shall be qualified still as foreigners from the point of view of real estate acquisition. This means that they are not exempted from restrictive Hungarian provisions prescribed for all not domestic citizens. Act LXXII does not enable at present foreign self-employed persons to set up a branch establishment in Hungary. Act LXXII extends to foreign self-employed persons the guarantee rules referring to the protection of foreign investments in Hungary and the settlement of foreigners in Hungary with economic purposes.

Agreement if that country concludes an international agreement with Hungary referring to this.

The first section of Act LXXII enables foreigners to be established as a self-employed person, or to operate in the form of a firm, or to perform so-called self-employment. All kinds of economic activity that may be performed independently and which are not subject to the Act on the Establishment of Individuals as Self-employed Persons shall be qualified as self-employment. A so-called self-employed person is obliged among others to provide for the cover of health and old-age insurance services. The foreigner as a self-employed person in Hungary must also meet the relevant professional requirements as well as fulfil other relevant statutory provisions.³

2. Legal basis of social insurance

The rules on the payment of social insurance contribution as well as the existence of the legal relationship of social insurance, valid as of January 1, 1998, are laid down in Act LXXX of 1997, regulating which people are entitled to the provisions of social insurance and to a private pension as well as on the funds necessary for the provision of these services.

2.1. Social insurance legal relationship

The social insurance legal relationship arises at the same time with legal relation (basic legal relationship) referring to work. The social insurance is in force from the beginning of the legal relation it is based on until its termination if it is not provided by the Social Insurance Law. The basic legal relationship could be employment-like (such as employment relationship, civil servant relationship, etc) and self-employment based as well.

2.2. Insurance of Persons Being in More Legal Relations at the Same Time

It often occurs that a person performs work for more employers or for the same employer but in different legal relations at the same time or he/she is employee and self-employed in the same time, or self-employed and member of undertakings simultaneously. Accordingly he/she establishes more insurance relations at the same time. In terms of the Social Insurance Law the entitlement of insurance of these persons shall be judged in each legal relation separately. With reference to each insurance relation the liability of employers and included the – self-employed – insured persons to pay contribution shall be defined separately and liabilities to deduct, pay and register are to be fulfilled by legal relations separately.

³ This includes among others qualification requirements, the obligation to take out licences and a working knowledge of the Hungarian language as regards the profession being the subject of the business. – <http://www.bankestozsde.hu/ex9907/legal.html>

2.3. Suspension of Insurance

Suspension of insurance is an institution interrupting the continuity of insurance during which no insurance period can be considered for the insuree. The cases of suspensions are as follow:

- a) The insurance is suspended during the period of *unpaid leave or uncertified absence except: aa)* that leave is permitted for the insuree for taking care of a child younger than 3 years being permanently sick or raising and taking care of a child up to the age of 14 at home; *ab)* during the period of unpaid leave he/she receives salary, other remuneration from the employer or sickness benefit from social insurance; *ac)* during the period of military (civilian) service.
- b) The insurance is suspended *during the period of pre-trial detention or imprisonment* except that the insuree is acquitted on the charge sententially or the criminal procedure is stayed.
- c) The insurance period of a *lawyer or patent attorney* is suspended for the period during which he suspended his/her membership of the Bar Association or of the Patent Attorney Society.

In case of *self-employed entrepreneur* there is *no possibility* to suspend insurance according to current provisions of law.

3. Personal scope of social insurance

According to Act LXXX of 1997 on Social Insurance there are three groups of beneficiaries of social insurance benefits: a) insurees, b) the relatives of insuree and c) beneficiaries of certain benefits of social insurance.

3.1. The insurees

In terms of the social insurance rules the persons belong to the circle of insurees who are entitled to receive all benefits of social insurance.

As provided by the Social Insurance Law, Article 5 the following persons are considered insurees:

- person being employed, in private employer, in public employment, public service relationship, judicial, prosecution and other servicing relationship;
- member of a cooperative participating in its activity within the framework of a labour of venture-like relationship personally;
- student studying in a vocational school and doing practical work on the basis of an educational contract;
- person receiving earnings supplement, unemployment compensation, unemployment compensation before retirement;
- self-employed entrepreneur or the one working in an associated undertaking in case he/she performs no *complementary activity*;

- person performing work individually against remuneration within the framework of other relationship referring to work, in case of existence of defined conditions;
- church dignitary / or prelate and members of religious order.

a) Insurance of Persons being Employed

The person being employed is who performs work governed by the Labour Code. The labour relationship is established by conclusion of a labour contract between the employer and the employee. The insurance liability is in force from the beginning of the employment until its termination except when the insurance is suspended. The insurance of the person being employed is in force irrespective of the number of daily working hours thus in case the person is employed in one hour daily (part-time work) he/she is still qualified as insuree. The insurance or liability to pay contribution are not concerned if it turns out subsequently that the labour contract was invalid.

Public employees are the persons who are employed by state budgetary institutions and those of local municipality. Their legal status is governed by the Law XXXIII of 1992.

Rules referring to public service relationship are regulated by the Law XXIII of 1992 referring to legal status of civil servants which is mainly established by appointments for undefined period.

b) Insurance of Members of Cooperatives

Legal status of cooperatives is provided by the Law I of 1992. In terms of it personal participation in work of the member of a cooperative is not obligatory. The member can perform work within the cooperative in two ways: by establishment of labour relationship or within the framework of a venture-like legal relation. Their insurance liability shall be judged by the rules being authoritative for the legal relation work is based on.

c) Insurance of Students of Vocational Schools

Vocational training is provided by the Law no. LXXVI of 1993. The professional, theoretical training of students is carried out in vocational schools which can be a vocational secondary school, a specialized school or an industrial/trade school. The economic organization can perform practical training on the basis of an agreement concluded with the vocational school in case of fulfilment of conditions prescribed. Upon this agreement a written educational contract can be concluded between the student and the employer for the purpose of practical training. For this period the organization providing practical training is obliged to pay a pecuniary contribution of at least 10 % of the current minimum wages for the student. On the basis of the educational contract the person accomplishing the age of 16 studying in a vocational school is qualified as insuree.

d) Insurance of Persons Receiving Unemployment Compensation

In terms of law referring to promotion of employment and compensation of the unemployed persons receiving earnings supplement, unemployment compensation, unemployment compensation before retirement are qualified as insuree during the period of allocation of compensations.

e) Insurance of Entrepreneurs Performing Complementary Activity Self-employed Entrepreneurs

We have already discussed this group earlier.

f) Insurance of Members of Associated Undertakings

With a view to the application of social-security provisions of law, associated undertakings are the followings: unlimited partnership, limited partnership, limited liability company, public utility company, patent attorney company, driving instructors' partnership, lawyer's office, joint venture, association and preliminary company.

Associated entrepreneurs (társas vállalkozó) are in terms of the Social Insurance Law Article 4, item d):

Full partners and associate members of a limited partnership, members of an unlimited partnership, limited liability company, public utility company, joint venture and association – even if these are operated as preliminary companies – in case they participate in their activity actually and personally and this participation is not performed within the framework of labour relationship or on commission. This is called membership.

Members of a patent attorney company if they participate in the activity of the company personally. Their insurance is in force from the starting date of the actual participation liability until the date of its termination.

Accordingly, the insurance liability cannot be based on the existence of membership alone in the previous cases. The actual participation of the member is also necessary for it. Its starting date is the date defined by the deed of association.

In case the members of an associated company are employed, insurance liability is defined by the rules prescribed for labour or commission relationship.

g) Insurance of Persons Working Individually for Remuneration Other than Labour Relation

In terms of the Social Insurance Law Article 5, article (1), item g) these persons are home-workers, persons performing work individually or their assisting family members in commission or venture-like legal relation or under utilization contract.

Rules of employment of home-workers (bedolgozó) are provided by the Government Decree no. 24/1994 (25.02). With reference to commission and venture legal relation rules provided by the Civil Code shall be applied. Persons performing work individually under the terms of a utilization contract are authors of works protected by the law referring to author's rights, performers of literary, scientific-educational performances and artists.

Insurance of assisting family members (segítő családtag) is in force in case of self-employed entrepreneurs, limited partnership and unlimited partnership exclusively. An assisting family member can only be the close relative of a natural person in terms of the Civil Code performing work in the activity of undertaking or partnership personally, for remuneration, not being employed and not receiving pension benefits by his/her own right. In case the assisting family member performs work on the basis of a labour contract, rules referring to labour relationship shall be applied.

Elected officials shall also be considered persons performing work within the framework of other labour relation as provided by Article 5, article (2). Elected officials are, among others, elected representatives and officials of funds, social organizations, unions, public corporations, public utility companies, chambers, economic organizations, local municipalities, etc. By judgement of their insurance liabilities calendar dates elapsed from the date of election until the date of payment of contribution or termination of office shall be taken into consideration.

Persons performing work against remuneration (other than employment relationship) can be considered insuree if their income deriving from this activity or honorarium or their remuneration reaches the lower limit of insurance. Their insurance liabilities shall be judged monthly or from the beginning of the legal relation serving as a basis until its termination or upon payment of contribution subsequently. Incomes serving as the basis of the monthly contribution achieved with the same employer shall be summarized. The insurance limit is achieved by a person performing work in other labour relation when his income – deriving from this activity – serving as the basis of monthly contribution reaches 30 % of the minimum wages being in force on the first day of month preceding the subject month or in case of fractional monthly employment the 30 part of it divided into calendar days. The minimum wage is 50 000 HUF per month in 2002.⁴

In case remuneration or honorarium are not paid by month regularly but periodically or upon completion of the activity, insurance liability shall be judged subsequently. The amount of contribution paid – including advance as well – serving as the base of the personal income tax shall be divided by the number of calendar days of the period for which the contribution or honorarium was paid.

2.2. Beneficiaries of Certain Benefits of Social Insurance

In contrast with insurees persons belonging to this group are entitled to certain benefits of social insurance.

a) Beneficiaries of Accident Benefit

Such persons are among others self-employed entrepreneurs performing complementary activity, members of associated undertakings performing activities qualified as complementary, persons performing public utility or public interest work.

Complementary activity is performed by the self-employed and associated entrepreneurs if they perform their venture activity as pensioners with own entitlement

⁴ For example, if the person's monthly income is 20,000 HUF he/she will be insured, because that amount is over the 30% of the minimum wage (15,000 HUF), but in case his/her income is 10,000 HUF per month, according to the recent Hungarian law he /she will not be insured.

or accomplished the age of retirement referred to them and receive widow's pension. They receive accident benefit in case of their inability to work due to works accident in connection with their activity or becoming impaired only. The self-employed entrepreneur performing complementary activity shall pay work accident contribution upon venture withdrawal or in case of lump-sum taxation upon the income being the base of lump-sum tax. The economic association is obliged to pay accident contribution upon the associated entrepreneur performing complementary activity on the basis of the income paid for personal participation being the accounted base of contribution. The measure of work accident contribution is 5 %. No contribution shall be paid if no venture withdrawal or payment for personal participation were effected for the entrepreneur.

However, upon persons performing public interest or public utility work no work accident contribution shall be paid.

b) Beneficiaries of health care benefits (in kind)

Persons who are not qualified as insurees obtained, however, entitlement for any social-security benefit or are qualified dependant relatives of an insuree or person receiving benefit or they receive any kind of social contribution are entitled to health service. Person(s) entitled (only) to health care services are as follow:

- ba)* sick pay, maternity or confinement allowance, child care fee, accident-related sick pay, accident-related annuity;
- bb)* direct entitlement old age and disability pension or survivor's pension;
- bc)* old age, work disability and widow's annuity for agricultural workers, increased old age, work disability and widow's annuity for agricultural workers, temporary annuity, regular welfare annuity, annuity of victims of health damage;
- bd)* national home nursing care benefits (supplement), war widows/orphans benefits, miner's income subsidy;
- be)* child care allowance;
- bf)* pension from a church or religious community registered in Hungary, or
- bg)* regular social allowance, welfare old age annuity, home nursing care benefits, child care support, income subsidy for the unemployed;

and are Hungarian citizens who are

- bh)* pursuing full-time studies in a secondary or at a higher educational institution; and foreign citizen who pursue his/her studies under international (bilateral) agreement or whose study was subsidised (given a grant) by the Hungarian Ministry of Education;
- bi)* performing military (civilian) service;
- bj)* the dependent of the insured person and whose monthly income does not exceed 30% of the minimum wage in force on the first day of the year under consideration
- bk)* a minor (under 18 years of age) who is residing within the territory of the Republic of Hungary;

- bl)* a young adult between the ages of 18 and 24 but still receiving benefits within the child welfare system, and a person (except foreigners) placed in a residential institution providing personal care, detained as a prisoner;
- bm)* homeless persons whose need has been acknowledged by the local government and who are holders of a card entitling the owner to health care services;
- bn)* entered into agreement on obtaining eligibility for health care services, and his/her dependants, obliged to pay 11% the health care contributions, or dependants of the above.

2.3. Persons excluded from the personal scope

a) Excluded foreigners

In terms of the Social Insurance Law, Article 11 the insurance doesn't cover foreign citizens, namely:

- aa)* diplomatic representatives of foreign states, members of foreign nationality of diplomatic corps'
- ab)* personnel, representatives of foreign nationality of an international organ receiving diplomatic exemption and spouses and children of foreign nationality living together with persons listed residing in Hungary.
- ac)* persons qualified as foreigners employed by foreign employers in Hungary,
- ad)* employees or members being natural persons qualified as foreigners employed by economic associations operating with foreign participation, Hungarian branch of companies with foreign residence and commercial agency, branch of bank and agency of insurance company of an undertaking with foreign residence within the territory of the Hungarian Republic which is not provided by any international agreement.

Possible solution: The Social Insurance Law shall be applied for persons coming under the provisions of international (bilateral) social policy or social security agreements according to rules of agreements. Social policy agreements are in force at present with member states of the Commonwealth of Independent States, with succession states of former Yugoslavia, Romania, Bulgaria, Poland, Czech Republic and Slovakia. Social security agreements are in force at present with Austria, Germany and Switzerland. It is to be mentioned that the same rules refer to foreign citizens having labour permit employed by Hungarian employers as to Hungarian citizens.

b) Excluded or partly excluded Hungarians

Persons (Hungarian) not fully insured are

- ba)* members not participating in the activity of economic associations,
- bb)* students of vocational schools not having educational contract with economic organizations, farmers,
- bc)* officials performing work in other labour relation or being elected if their remuneration of one month doesn't reach 30 % of the minimum wages, that is the insurance limit.

Solution for excluded Hungarians (agreement on social-security benefit): On the basis of a special contract or so-called agreement period of service by payment of benefit and entitlement for health insurance benefits can be obtained.

3. Territorial scope of social security scope

The Hungarian social insurance system is valid only within the territory of the Hungarian Republic. There are some bilateral social policy agreement (i.e. Poland, Czech Republic, Romania, etc) and social security agreement (i.e. Germany, Switzerland, Austria). According to those bilateral agreements the territorial scope of the Hungarian social insurance (security) scheme can be extended on a mutual basis. But this is an exceptional situation.

4. Financing Rules of Social-Security Contribution Payment

4.1. Main rules

For coverage of social-security benefits employers⁵ and insurees shall pay contributions. The employer pays social-security contribution consisting of a health insurance contribution of 11 % and a pension insurance contribution of 18 % and also contributes to sick-pay expenditures in 2002. There is no upper limit defined payment of social-security contribution. The insuree shall pay a pension insurance contribution of 8 % and a health insurance contribution of 3 %. The member of a private pension fund is obliged to pay a state pension insurance contribution of 2 % and a health insurance contribution of 3 % and a membership fee of at least 6 % to the private pension fund chosen by him/her. The membership fee can be completed by the employer or the insuree until 10 % of the base of membership fee.

Upper limit of contribution payment. In case of pension contribution it is the amount of the double of gross average earnings for one calendar day planned for the subject year defined by the Budget Law. This amount is daily 6,490.- Ft and 365 x 6,490.- Ft for the whole year i. e. 2,368,850.- Ft in 2002. There is no contribution ceiling in health care contribution.

There is a special rule for retired self-employed person. Accident contribution is paid upon the self-employed entrepreneur qualified as performing complementary activity or members of the associated undertaking performing complementary activity, the measure of which is 5 %. However, employers shall not pay health insurance and pension contribution in case of employment of pensioners by own right.

⁵ According to the Social Insurance Act employers are: a) any legal entity and natural person, economic association not having legal entity, other organizations, budgetary institutions, any personal association if insurees are employed by them; b) economic organization and self-employed entrepreneur concluding educational contract with students studying in vocational schools; c) associated undertaking in case of employment of associated entrepreneur.

4.2. Payment of Social-security Contribution of Associated Undertakings

The associated undertaking pays a social-security contribution upon its member qualified as insuree for his/her personal participation upon his/her accounted and paid income forming the base of contribution.

In case no income is paid for personal participation within the given month the contribution is to be paid upon the current minimum wage at the first date of month preceding the subject month. Accordingly, the associated undertaking shall fulfil the obligation to pay the minimum contributions upon its members even if they participate in the activity of undertaking during the whole year personally and no payment is effected for it. Contributions shall also be paid upon the income distributed after termination of insurance.

4.3. Contribution Payment of Self-employed Entrepreneurs

The self-employed entrepreneur is obliged to pay social-security contribution and individual contribution having a minimum and a maximum base. The contribution base is the amount accounted as expenditure by right of personal work within the framework of this activity i.e. the venture withdrawal and in case of lump-sum taxpayer it is the income forming the tax base. He/she shall pay the minimum contribution upon the minimum wage valid at the first date of month preceding the subject month even if no personal withdrawal was effected. If the amount of personal withdrawal exceeds the upper limit of contribution payment, contributions shall only be paid to the extent of its annual or proportional amount.

The self-employed entrepreneur is not obliged to pay either social-security or individual contribution upon consideration of the minimum wage for the period during which *a)* receives sick-pay, accident sick-pay, maternity benefit, child-care allowance, child benefit and nursing allowance except that he/she performs his/her venture activity during the last free allocation of allowance personally, *b)* does military service, *c)* is imprisoned and *d)* (an individual lawyer or patent attorney) suspended his/her membership of the Law Society.

If the self-employed entrepreneur is simultaneously employed for a working time of at least 36 hours weekly or he/she is regular student of an institution of secondary or higher education, the actually achieved income forming the base of contribution is considered the base of payment of social-security and pension security contributions.

The self-employed who is also insured as associated entrepreneur shall fulfil his/her obligation to pay contribution upon the amount of personal withdrawal but at least upon the prescribed minimum contribution base. In case of associated undertakings the actually paid income forming the base of contribution shall be considered the contribution base. The self-employed entrepreneur is obliged to pay contribution from the beginning of the insurance liability, that is the date of receipt of his/her venture certificate, up to the date of its return or termination.

4.4. Financing other social security systems

The family support scheme is a tax-financed (its source is the Central budget) system. To the unemployment scheme the employer pays 3% contribution and employee pays

1,5% contribution. However, self-employed persons are excluded from its personal scope. The social assistance scheme is also a tax-financed system. The social assistance benefits are covered by the Central and the local (government) budget.

5. Administration of social security

There are five main branches of social security administration in Hungary. These are pension and health insurance (including statutory employment injuries and occupational diseases system) and the rest are the unemployment insurance, the family support system and the social assistance system. As far as the administrative organisation of social security is concerned, only the pension and health branches are officially recognised as social insurance, even though the passive-type unemployment benefits are operated according to social insurance principles.

The Hungarian pension system underwent a comprehensive reform in 1997. This represents a major improvement on the previous systems and should protect pensioners while greatly improving fiscal accounts. It has one mandatory pillar plus two supplementary pillars.

The mandatory pillar is the state pension, which is publicly managed and financed on a PAYG basis from the Pension Insurance Fund. This system is managed by the National Pension Insurance Administration (*Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*) and its county (capital) branches [*megyei (fővárosi) nyugdíjbiztosítási igazgatóságok*]. There is a special body affiliated to the National Pension Insurance Administration called the Pension Reimbursement Directorate (*Nyugdíjfolyósító Igazgatóság*). The Pension Reimbursement Directorate is responsible for the payment of pensions and in special cases will also calculate the sum of the pension. In addition, it distributes benefits other than those falling under social insurance.

The second pillar consists of privately run pension funds and is funded on a capitation basis. This pillar is administered by several independent and authorised private pension funds, which are supervised by the state. Employers, chambers of professionals, unions of employees and employers, voluntary pension funds and the local municipalities (of Budapest and the counties) may set up such pension funds. These funds are non-profit organisations owned by their members and operated according to the relevant regulations and their own bylaws. Insured persons are free in their choice of pension fund. If they are later unhappy with their choice it is possible to transfer to another fund.

The administration of mandatory health insurance is fulfilled by the National Health Insurance Fund Administration (*Országos Egészségbiztosítási Pénztár*, hereinafter the NHIFA), by the county (capital) health insurance bodies (*fővárosi és megyei egészségbiztosítási pénztár*) and by the workplace-based social insurance pay-offices (*munkahelyi kifizetőhely*). Several special bodies are affiliated to the NHIFA such as the Railwaymen's Social Insurance Directorate (*Vasutas Társadalombiztosítási Igazgatóság*) and the National Institute of Medical Experts (*Országos Orvosszakértői Intézet*). The latter body is responsible for assessing the level of disability for accident benefits. The statutory health insurance system is also responsible for the payment of cash benefits, such as sickness benefit (*táppénz*), maternity benefit (*terhességi-gyermekágyi segély*) and child care fee (*gyermekgondozási díj*).

The National Tax Authority (Állami Adóhatóság), its capital and county branches are responsible for collecting, recording and supervising the payment of social insurance contributions. Every insured person and his/her employer must declare and pay regularly the health and pension contributions to the Tax Authority. The tax offices exercise official power against contributions payers who are reluctant or deny their obligation to pay social insurance contributions. The Tax Authority transfers the collected contributions to the Health Insurance Fund and to the Pension Insurance Fund.

We shall not mention here the administration of unemployment system, because the self-employed persons are completely excluded from the unemployment benefit scheme.

The benefits under the family support scheme are universal type system and financed by the state central budget, but administered by the Territorial Public Finance Offices (Területi Államháztartási Hivatal) and subordinate bodies in workplaces. This body must be set up if the number of employees is over 100 (családtámogatási kifizetőhely).

The benefits under the social assistance scheme are means-tested, financed by the state central budget and by the local government's budget, but administered only by the local governments (*helyi önkormányzatok*).

The overall responsibility for social security policy lies with the Ministry of Family and Social Affairs, the Ministry of Health, Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Finance.

As regards supervision, the minister of the Ministry of Finance is responsible for the branch of pension insurance. The Ministry of Health is responsible for the health insurance and for health care. The Ministry of Social and Family Affairs is responsible for the family support and partly for the social assistance system. The Ministry of Economic Affairs is responsible for the unemployment insurance scheme. As regards the financial supervision, the National Audit Office (*Állami Számvevőszék*) is responsible for the supervision of the financial activities of the above-mentioned social security schemes. The Minister of Finance supervises the operation of the private pension funds. It does this through the Supervision for Financial Organisations (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete). It is within the authority of the Supervision for Financial Organisations to issue a licence for the operation of a pension fund, to check on their operation and to take certain control measures. Furthermore, it operates a central registry of pension funds, defines minimum levels of return on the investments and has the right to commission a receiver to revive an ailing pension fund. Pension funds are obliged to submit quarterly and annual reports, and every second year the Supervision for Financial Organisations is expected to subject each pension fund to an inquiry.

6. The benefits within the framework of the social security system

Benefits allocated within the social insurance system can be received within the framework of pension and health insurance.

6.1. Old age pension

The Hungarian old age pension systems has recently undergone considerable reform. As from early 1998, the Hungarian old age pension system consists of three components:

- a) a conventional, pay as you go social insurance pension from the Pension Insurance Fund, (hereinafter the „first pillar”)
- b) a private pension provided by private pension funds, (hereinafter the „second pillar”)
- c) a pension service provided by voluntary pension funds (hereinafter the „third pillar”).

Under the new system the first and second pillars were mandatory for all new entrants into the labour force as of 1 July 1998. The new entrants are not obliged to enter the 2nd pillar from January 1, 2002. Workers who had already acquired pension rights under the old system and those who entered the labour market before July 1998, had the option of either staying in the (reformed) first pillar, or switching to the new system consisting of the first and second pillars. The new system began operating on 1 January 1998. Workers were given two years to exercise their right to switch to the new system (until August 1999). Those who initially opt for the new system will be free to return to the first pillar until December 2002. After that date, workers will be permanently affiliated either with just the first pillar or with the new, mixed system of the first and second pillars. Those who chose to remain within the first pillar will still receive a full pension from the PAYG fund. Those who join the new system will receive a pension from the first pillar equal to three-quarters of that given to those who decided to stay with the first pillar. Their first pillar pension is then supplemented by their second pillar pension.

The first pillar of old age pension forms the backbone of the social insurance pension system. In this system the retirement age is gradually being increased from 60 (men) or 55 (women) to 62 years for both sexes. This gradual process will be completed by 2009. Until 2009 one has to accumulate 20 years of service record (periods of insurance) to be entitled to a full pension and 15 years to a partial one.

The amount of the pension is calculated according to the claimant's service record and his/her average monthly gross earnings upon which contributions have been paid. The calculation of average earnings takes into account all earnings received between 1 January 1988 and the day of retirement. Earnings made before the third year preceding retirement have to be adjusted upwards to the level of the second year preceding retirement, and that average has to be taken into account thereafter. Until 2009 the full pension may not be less than the minimum pension (20,100 HUF in 2002), which is set annually. It is a sum that is close to half the average pension. For a service record of 20 years the pensioner will receive 53% of his/her average monthly earnings (up to the contribution ceiling). S/he will receive an extra 2% for each year of service between 21 and 25 years of service record, 1% for each year of service between 26 and 36, 1.5% for each year of service between 36 and 40, and 1.5% for each year s/he works after 40 years of service.

The formerly mandatory private pension component was introduced as an integral part of the statutory social insurance type pension scheme, as the second pillar of a multi-pillar pension. This obligation for a new entrant to labour market was abolished in January 1, 2002. When an insured person pays his/her pension contributions part of these are kept in the first pillar PAYG fund and another part is transferred to a private pension fund. Should disablement occur, an insured person might return to the social insurance pension scheme because the private pension scheme is not prepared to handle the risks of disablement. When a person returns to the social insurance pension system, there are two options: the sum on his/her personal account is either transferred to the

Pension Insurance Fund or it is not. If it is, then his/her case is treated as if s/he were an ordinary contributor. Consequently, his/her pension is calculated according to the general rule. If that sum (membership fee plus interest) is not transferred, then the person is entitled to a reduced social insurance pension.

The second pillar pension is derived from the sum that has accumulated from the insured person's contributions plus the interest borne therefrom. Since 2002 there is no minimum guaranteed private pension annuity paid under the second pillar. The Guarantee Fund of private insurance scheme guarantees only the sum which has been accumulated from the insured person's contributions plus the interest of this amount.

The second pillar pension fund provides annuities (pension) and/or lump sum payments for its members.

The annuities available are as follows:

- an annuity paid until the end of the member's life,
- an annuity that is disbursed to a pension fund member until a certain set period and thereafter until the end of his/her life, or
- an annuity that is disbursed to a pension fund member until the end of his/her life and thereafter to his/her for a certain period, or
- a joint-life annuity, beginning on a specified date; paid until both husband and wife have died.

Lump sum payments may be made in the following cases:

- if a pension fund member dies before reaching the retirement age (62); (in such case the designated surviving relatives are entitled to receive the lump sum payment)
- if a member failed to acquire 180 months of membership in one or more pension funds.

Since December 1993 Hungarian law has allowed the establishment of voluntary pension funds of the third pillar. They enable the pension fund members to complement their pension with voluntary savings. Their employers usually contribute to these saving (even though they are under no direct obligation to do so) and the pension fund members are entitled to tax reimbursement on their contributions.

6.2. Survivors' pensions

Survivor's pensions will only be paid when the deceased person giving entitlement was either actually in receipt of a retirement or invalidity pension at the time of his/her death or had accumulated a sufficient service record to claim one of these pensions.

A temporary widow's or widower's pension may be paid to the surviving spouse or partner. The benefit is paid to unmarried partners provided that they have a child and have co-habited for at least one year or have no children but have lived together for at least ten years. Divorced and separated spouses are also entitled provided that they received alimony from their ex-spouse, the amount of their benefit can never exceed the amount of alimony to which they were legally entitled. Temporary widow(er's) pension is usually paid for one year. However, its duration is extended to 18 months if the survivor cares for a child of the deceased or up until the child's third birthday if that child is disabled. The temporary widow(er)'s pension is 50% of the pension that was (or should have been) due to the deceased spouse. If the widow(er) is entitled to his/her own

pension, their permanent survivor's pension equals 20% of the deceased's pension. The temporary widow(er)'s (or widower's) pension may thus be combined with the pension of the widow(er).

Following the expiry of the temporary widow(er)'s pension, the surviving spouse is entitled to a permanent pension if s/he has reached retirement age, is disabled or takes care of at least two orphaned children of the deceased. The pension that is paid to widow(er)s who do not receive an old age or invalidity pension in their own right is set at 50% of the pension that was actually (or should have been) paid to the deceased. If the widow(er) is entitled to his/her own pension their permanent survivor's pension equals 20% of the deceased's pension. The permanent widow(er)'s (or widower's) pension may thus be combined with the pension of the widow(er).

Orphan's allowance may be drawn until a child reaches 16 (or 25 for full time students) if the child becomes disabled whilst receiving the pension, it is paid indefinitely. The sum of the orphan's allowance is 30% of the pension of the person who obtained entitlement. If both parents have died, or the remaining parent is disabled, this is increased to 60% of that pension. If both of the orphan's parents gave entitlement to a pension, then the higher of the two is used for calculating the benefit. The orphan's allowance never falls below a certain minimum, which is fixed annually.

The parents' (grandparents') pension is also part of the survivors' benefits system and is paid if the deceased's parents or grandparents were either disabled before his death or aged 65 years or over and primarily supported by the deceased for at least a year before his/her death.

If the deceased died as a result of an employment injury or occupational disease, entitlement to benefits exists even if the insured person did not have a sufficient service record to obtain an old age or invalidity pension. The widow(er) of a victim of an employment injury or occupational disease receives a pension even if she is below retirement age and there are no dependant children.

6.3. Incapacity for work

An insured person is deemed to be temporarily incapacitated for work due to illness, pregnancy or childbirth (if not in receipt of maternity benefit) or nursing a sick child (the nursing of sick children under the age of one year is restricted to mothers and single fathers). For those who are not nursing sick children the employer is obliged to pay 80% of the employee's normal earnings for a period of 15 working days. After this period entitlement to sickness benefits (*táppénz*) under the social health insurance begins. The amount paid by the social insurance scheme depends on the claimant's service record and daily average earnings over the previous twelve months (up to the contribution ceiling). For those who have been insured for less than two years, 60% of the daily average wage is paid. For those with more than two years of service record, 70% of daily average earnings are paid. All those receiving in-patient treatment receive 60% of their previous average earnings regardless of their service record. Victims of employment injuries and occupational diseases are entitled to a periodic benefit equal to 100% of their average earnings for a period of at least one year (with the possibility of an extension to 2 years).

There are strict limits on the amount of time that can be taken off work in order to care for sick children and these depend upon the age of the child. These periods are

increased for single mothers. For children less than one year old there is no limit, for children aged between 1 and 3 years a maximum of 84 days is provided, for those aged between 3 and 6 this is 42 days (84 for single parents) and for those aged 6 to 12 this is 14 days (28 for single parents). The amounts paid during these periods (*táppénz*) are the same as those paid to insured persons missing work due to sickness.

A person is classified as permanently incapable of work if s/he has lost at least two-thirds of his/her working capacity, has no regular employment or is only capable of earning a significantly lower wage and no improvement is expected for at least one year. Entitlement to an invalidity pension then depends upon the incapacitated person satisfying the necessary service record (period of insurance). The required service record varies according to the age of the person concerned. Those who began work before 22 years of age must have completed at least two years of service before their incapacity, this amount gradually increases until those aged 55 years and over have to demonstrate 20 years of service.

The size of the invalidity pension depends on the following factors: the average earnings, the measure of disablement, service record (period of insurance) and age. The average earnings that are used for this purpose are usually the same as those applied for retirement pensions. The measure of disability relates to three categories:

- Class III: persons who are disabled but retain a limited measure of working capacity,
- Class II: persons who have lost all their working capacity but do not need to be taken care of by others.
- Class I: persons who have lost all their working capacity and need to be taken care of by others.

Those in Class II receive 5% more than those in Class III and those in Class I receive 10% more than those in Class III.

If a person suffers from a work-related injury or occupational disease (disablement by injury), there is no minimum service requirement, although the level of the pension still depends on the length of service. The categories of accident-related invalidity pensions coincide with those for invalidity pensions. As a rule, pensions payable in cases of accident-related disability are higher than those paid in case of disability.

6.4. Family

The maternity-confinement benefit (*terhességi-gyermekágyi segély*) is an income-substituting allowance paid during the period of maternity leave (24 weeks) to insured women who have lost their working capacity because of pregnancy and childbirth. Entitlement depends upon the completion of 180 days of insurance over the two years preceding maternity leave. The benefit is paid under the system of social health insurance provisions. It is due for the period of maternity leave and amounts to 70% of the daily average earnings.

The child care fee (*GYED*). The child care fee was reintroduced in 1st January, 2000. The objective of the child care fee is to make up for the lost income for insured parents who are employed and should expect a significant drop in income because of child birth. The allowance may be established for parents raising their children below two years of age. Those insured parents are eligible who have been insured for 180 days prior to the application for the child care allowance, or in the case of mothers giving birth to a child

before the birth, in addition, mothers receiving maternity-confinement benefit, whose insurance is terminated during the term of the maternity-confinement benefit providing that her entitlement to the pregnancy-young mothers benefit was established during the existence of the insurance and who have been insured for 180 days within the last two years prior to the birth and, raise the child in their own household. It can be paid until the child reaches his/her second birthday. Following that time, child home care allowance (GYES)⁶ can be applied for until the third year of age of the child, or until 10 years of age in the case of durably ill or severely handicapped children.

The amount of the fee is 70 % of the daily average wages but it cannot be higher than HUF 83,000 per month.⁷

The Family Support Act (Act LXXXIV of 1998) introduced the education benefit. The education benefit consists of family allowance (*családi pótlék*) and education support (*iskoláztatási támogatás*) schemes. Basically, family allowance is paid until the child reaches school age and then education support is paid. These two systems replaced the former unified family allowance scheme: Neither benefit depends upon a means test or minimum service record as they form part of a universal system.

Family allowance is only paid while the child is below school age (below 6 years) and is available for parents, foster parents, step-parents, guardians and the managers of foster homes or correctional facilities if the child is a permanent resident therein.

Entitlement to education support (during compulsory primary and secondary education up to the age of 20) is available for parents, step-parents, foster-parents and guardians. It is also paid to adult orphans (up to the age of 20) if they have lost both parents and an adult (up to the age of 20) who has been released from foster care.

The amount of family allowance and educational support depends upon the number of children in the family. Increased amounts are paid to single parents, disabled children and foster children.

Other benefits paid under the family support scheme (contained within Act LXXXIV of 1998 on Family Support) are as follows: birth grant (*anyasági támogatás*), child home care allowance (*gyermekgondozási segély*) and child raising support (*gyermeknevelési támogatás*). The birth grant is a lump sum payment of 150% of the minimum old age pension per child, paid to all mothers who regularly attended prenatal care sessions. Child home care allowance is a periodic benefit provided for parents who remain at home to care for children under the age of 3 (under 10 for disabled children). Child raising support is a regular cash benefit given to a mother or father who raises three or more minor children in his/her own house, if the youngest child is at least three years old but has not yet reached the age of eight years.

6.5. Health care benefits

According to the Hungarian health insurance law, two types of health care benefits can be distinguished. One is the benefits in kind [health services] (*egészségügyi szolgáltatások*), and the other is cash benefits (*pénzbeni szolgáltatások*), such as maternity-confinement benefit (*terhességi-gyermekágyi segély*) sickness benefit (*táppénz*) and child care fee [*gyermekgondozási díj (GYED)*]. In keeping with the

⁶ The child home allowance (GYES) is universal type benefit and it regulated by the Family Support Act.

⁷ This is a social insurance-type benefit.

structure of this book the sickness benefits have already been explained in the section on „Incapacity for work” above and the maternity-confinement benefit and child care fee shall be described above under „Family”.

The Law LXXXIII of 1997 on Health Care Insurance (hereinafter: Health Insurance Law) provides the health insurance benefits which are a) medical attendance, b) contributions and c) accident related health care benefits (we do not deal with the accident related health care benefit here).

A. Medical Attendance Free of Charge:

- a) medical attendance for prevention and early recognition of illness,
- b) medical attendance for medical treatment including,
 - ba) family doctor attendance,
 - bb) dental treatment,
 - bc) outpatient treatment,
 - bd) medical treatment of in-patients,
- c) rehabilitation,
- d) additional medical attendance
- e) maternity treatment,
- f) medical ambulance service.

B. Services Provided with Contribution to Price: contribution granted to the price of medicines, medical aids and medical treatments, travel allowances.

Health care services are provided by either physicians who are employed by the local governments or independent doctors who have their own contract with a county level body of the National Health Insurance Fund Administration.

The basic principle is that medical services can be used to the extent justified by the person's state of health. Health care is generally provided free of charge. This means that the prevention, diagnosis and treatment of diseases by family physicians, dentists and hospitals does not usually incur any co-payments by the patient. Rehabilitation (including occupational therapy), maternity care and ambulance transport are also provided free of charge.

Co-payments are required for certain services such as the provision of dental braces to adults. Hungarian health insurance does cover between 50 and 100% of the cost of medicines contained within an official list. The full cost of medicines will be covered for victims of employment injuries and occupational diseases as well as some low-income elderly or disabled persons. The patient will also incur charges if s/he makes unauthorised use of prescription only treatment, uses the services of a non-contracted health care provider or asks for extra services including a better room in a hospital.

There are some services which are excluded from the ambit of the statutory health insurance. These are services rendered exclusively for aesthetic or recreational purposes and those services which do not improve the patient's state of health and have no proven beneficial effect. The scope of these exclusions is defined in a decree of the Minister of Public Welfare.

According to Act III of 1993 on Social Assistance, a care grant (*ápolási díj*) can be paid to those looking after relatives who require long-term nursing. The care grant is due

to the relative who nurses a severely handicapped person over 2 years of age if that person is unable to take care of him/herself and needs permanent care and supervision. It is also granted to those who care for a chronically ill person under (and in certain cases over) 18 years of age. The amount of care grant may be no less than the prevailing old-age pension minimum. The duration of the payment of care grant is decided by the body of representatives of the local government.

6.6. Unemployment

Act IV of 1991 (unemployment act) makes a distinction between active and passive means of employment policy. Only passive unemployment benefits (*munkanélküli járadék*) are dealt with here. *However, self-employed persons and their relatives are excluded from the unemployment system.*

Unemployment benefit is due to the person who is involuntarily unemployed and has worked for at least 200 days over the four years preceding unemployment. The person must also be willing to work and co-operate with an employment agency. S/he must have no entitlements to invalidity or old age pension and cannot be in receipt of sickness benefits. Those who have left their job voluntarily or were subject to summary dismissal have to wait 90 days before they can claim unemployment benefits.

Unemployed persons fulfil their obligation to co-operate if they register with the employment agency and maintain regular relations with that agency. They must give serious consideration to the job opportunities offered by the agency; try to seek suitable employment and/or accept any possibilities for training that may be offered by the employment agency.

The amount of unemployment benefit is 65% of the person's previous average earnings. The minimum amount of unemployment benefit is equal to 90% to the minimum amount of old age pension.

The period of entitlement to unemployment benefit depends on the period of employment in the preceding four years. Long-term unemployment is one of the most serious problems of the unemployment system. The unemployment benefit can be paid up to 270 days, then the unemployed person is no longer entitled to further benefit under Act IV of 1991. Therefore, the social assistance system (Act III of 1993) provides the social assistance benefit for long-term unemployed persons. This allowance is paid to ensure the livelihood of unemployed persons who are no longer entitled to any unemployed benefit. This is a means-tested benefit.

6.7. Need

Citizens who, for some reason, cannot be protected adequately by the, mainly insurance-type, social provisions discussed so far, may receive help from a set of social assistance provisions. These include social assistance and services. The detailed rules of these provisions are contained in Act III of 1993 on Social Assistance (and in some other decrees of implementation). The Act specifies the forms of each social provision provided by the State, determines the structure of the institutional system, the conditions of entitlement to social provisions and the guarantees of the enforcement of rights.

The common characteristic of provisions belonging to this group is that they are designed to grant support to the needy, but only if the persons in question are unable to

furnish sufficient means of existence for themselves from any other resources. When awarding the social assistance the focus is on the family, but the responsibility of individuals and local communities is also emphasised. The main responsibility for the social assistance schemes lies with local governments. In addition to the provisions determined by statute (which are to be granted obligatorily to persons who satisfy the statutory conditions), local bodies can also grant other support at the expense of their own budget. The system is also open in the sense that, besides forms of assistance determined by the State, it provides for the possibility of and actually encourages other (church or entrepreneurial, etc.) organisations to help resolve problems of inadequate subsistence (primarily in the field of personal care).

There is no general scheme providing a guaranteed minimum subsistence level to everyone, instead social assistance is organised along categorical lines with specific provisions for (inter alia) the unemployed, the disabled and the elderly. The following provisions are provided for by the Act on Social Service Welfare Administration and Social Service: social assistance in cash, provisions in kind and personal care (services).

In the course of the transformation of the pension system in 1997, the regulations of social provisions were also modified. Old-age allowance was included in the group of provisions depending on social need. This allowance is granted with the aim of ensuring modest subsistence for old persons who did not obtain entitlement in the framework of the social insurance pension system. This served to offset the strengthening of the insurance character of the pension system: by granting support to those who did not acquire enough years of service during their active years.

Conclusion

In Hungary the rate of self-employed, compared to the EU average, is relatively high. According to the Hungarian social insurance scheme the self-employed persons are insured. Consequently they are entitled to each of the above-discussed social insurance type benefits. The family support scheme is an universal type system, which covers every Hungarian citizen, regardless of his/her employment status. Therefore, every self-employed is covered by family support scheme. The personal scope of the social assistance scheme also covers them. They are excluded only from the unemployment insurance (in cash type) benefits.

As we already mentioned, recently there is no exact and unified definition of self-employment in the Hungarian social security law. Therefore, it can be seen a clear intention by the legislators to set the legal definition of self-employment in the Hungarian law. At the same time, there is a trend within the sphere of social insurance legislation to make equal treatment and eligibility conditions for the self-employed with the other insured persons.

Bibliography

Danny Pieters ed.: *Social protection in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia*. A brief description EISS, 1999.

GYULAVÁRI TAMÁS – KÖNCZEI GYÖRGY: *Európai Szociális Jog*. Osiris, Budapest 2000.

JÓZSEF HAJDÚ: *Social protection of the self-employed in Hungary*. (Háttér tanulmány az EU Bizottság MISSEEC kiadványához) Szeged, 2002.

Appendix

Appendix 1

Main legal regulation on social security

Contributions and services provided within the framework of social insurance, circle of beneficiaries, coverage of contributions, legal relations of social insurance and rights and obligations of subjects participating in them are provided in a number of laws and provisions of law. Main provisions of law to be applied:

– Law LXXX of 1997 and Government Decree no. 195/1997 (05.09) issued for its execution referring to beneficiaries of social-security contributions and of private pension contributions and on coverage of these services (hereinafter called Social Insurance Law).

This law provides the circle of persons qualified as insuree being the beneficiaries of all social-security contributions at the same time. It also provides the beneficiaries of each contribution, definitions, declaratory statutes, coverage of contributions, social insurance registrations, rules of obligation of data supply and payment of contribution.

– Law LXXXI of 1997 and Government Decree no. 168/1997 (06.09) issued for its execution on pension contributions of social insurance (hereinafter called Social Pension Contribution Law).

The law provides the pension contributions due within the framework of social insurance pension system, conditions of entitlement, period of service necessary for assessment, rules of enforcement of claim for pension contribution, responsibility rules in connection with it, order of legal remedy and obligations to supply data and register necessary for pension contributions.

– Law LXXXII of 1997 referring to private pension contributions and private pension funds.

This law provides the membership fees, private pension contributions based on individual accounts of citizens and the system of private pension funds uniformly. It also provides which person is obliged to become member of a pension fund and who can be member of it at his own decision. With regard to equal conditions the law refers to the law of social insurance pension contributions several times.

– Law LXXXIII of 1997 and Government Decree no. 217/1997 (01.12) referring to compulsory health insurance contributions (hereinafter called Health Insurance Law).

The law provides the types of health insurance contributions in kind and in cash, measures and conditions of entitlement, accident contributions, definition of accident in working, enforcement of claims referring to pecuniary contributions, rules of liability to be applied in this field, legal remedy and obligation to register.

– Government Decree 181/1996 (6. 12) on early retirement.

It governs the conditions of pension assessment to be drawn on before accomplishment of the age limit of retirement for the purpose of employment policy.

– Law XXXIX of 1998 on state supervision of social insurance funds and organ of social insurance and Government Decree no. 131/1998 (23.07) on spheres of activity and authority in connection with the control of their administrative organs.

In terms of this law supervision of the Health Insurance and Pension Insurance Fund and control of its administrative organs are to be performed by the state.

Social security protection of the self-employed persons in Hungary – 199

Management of the Health Insurance Fund, the National Health Insurance Fund and the Pension Insurance Fund is performed by the National Pension Insurance Directorate.

It defines the administrative organs of handling organizations of funds and conditions of establishment of social insurance allocating organs operated by the employers and the main rules of their operation.

– Law XCI of 1990 referring to the order of taxation (hereinafter called Tax Order Law) which governs the order of procedure of contributions and its sanctions.

– Law CXVII of 1995 on personal income tax (hereinafter called Personal Income Tax Law) regulating prescriptions referring to taxable income serving as the base of contribution specifically.

– Act IV of 1991 on Promoting Employment and Providing for the Unemployed

– Act III of 1993 on Social Assistance

– Act LXXXIV of 1998 on Family Support

Appendix 2

Table 1

Number of employed persons classified by status in employment

(In thousand)

| Status in employment | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Employee | 2 961.2 | 2 989.7 | 3 088.5 | 3 201.3 | 3 255.5 |
| Member of co-operative | 79.0 | 68.9 | 55.8 | 42.5 | 37.1 |
| Member of partnership | 151.8 | 137.4 | 132.5 | 111.8 | 129.4 |
| Self-employed | 372.2 | 373.3 | 369.1 | 407.7 | 381.0 |
| Contributing family members | 40.9 | 41.0 | 28.8 | 28.2 | 26.1 |
| Total | 3 605.1 | 3 610.3 | 3 674.7 | 3 791.5 | 3 829.1 |

Source: Statistical Yearbook of Hungary, 2000 p. 86.

HAJDÚ JÓZSEF

AZ ÖNFOGLALKOZTATÓKRA VONATKOZÓ SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI SZABÁLYOK RENDSZERE MAGYARORSZÁGON

(Összefoglalás)

A magyar mikro- és kis- közepes vállalkozások egyik sajátos jellemvonása az önfoglalkoztatás magas aránya. Ezeknek a vállalkozásoknak a jelentős hányada „családi

üzemként” működik, amelyek csupán a vállalkozó vagy családtagjai számára biztosítanak munkát, ám külső munkaerőt csak ritkán alkalmaznak. Jellemző adat, hogy amíg a magyar vállalkozások 75 %-a alkalmazott nélküli, addig az Európai Unió tagállamaiban arányuk csak 52 %. Nemzetközi összehasonlítást alapul véve az is megállapítható, hogy az EU-ban az önfoglalkoztatás magas aránya mindenek előtt a nemrég még az európai fél-perifériához tartozó, kevésbé fejlett mediterrán országokat jellemzi. Az önfoglalkoztatás nagy aránya tehát javarészt a vállalkozói szektor gyengeségét jelzi, ami alapvetően az ország gazdasági elmaradottságával és a kényszervállalkozások nagy számával hozható összefüggésbe.

Az önfoglalkoztatás árnyalt értékelésénél azonban nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az élőmunkát terhelő magas elvonások, valamint a bonyolult adminisztratív szabályok miatt a mikro-vállalkozások számára szinte megoldhatatlan problémát jelent az első foglalkoztatott alkalmazása. Ugyancsak nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy ezek az önfoglalkoztató vállalkozások a szocialista korszakból örökölt túlfoglalkoztatás viszonylag zökkenőmentes „levezetésében” rendkívül fontos és pozitív szerepet játszottak. Magyarországon az 1990-es évtizedben az önfoglalkoztató vállalkozások gyakorlatilag a tetemes állami kiadással járó munkanélküli ellátási rendszer egyik hatékony alternatíváját képezték.

A magyar szociális biztonsági rendszert szabályozó normákban nem szerepel az önfoglalkoztató elnevezés. A hatályos társadalombiztosítási szabályokban az önfoglalkoztatónak leginkább az egyéni vállalkozó kifejezés felel meg. Ugyanakkor az önfoglalkoztató elnevezés tartalmi meghatározása az EU szakembereinek legfrissebb – viszonylag leegyszerűsített, ugyanakkor jól megfogható – értelmezésében azt jelenti, hogy önfoglalkoztatónak kell tekinteni minden olyan munkavégző személyt, aki nem ún. függő jogi jogviszony (pl. munkaviszony, közalkalmazotti, köztisztviselői, szolgálati, stb.) keretében végez munkát. Másképpen fogalmazva, minden olyan jogviszony ide sorolható, amelyben az illető személy egyidejűleg – társadalombiztosítási fogalmat használva – foglalkoztató és biztosított.

Megfigyelhető, hogy az utóbbi időben – a munkanélküli ellátások kivételével – a magyar szociális biztonságra vonatkozó jogszabályok az önfoglalkoztatókat igyekeznek a munkaviszonyban álló személyekkel azonos elbánásban részesíteni. Ugyanakkor még mindig tapasztalható néhány eltérés (pl. járulékfizetés szabályai, vagy bizonyos önfoglalkoztatói körök önkéntesen kötött megállapodásokkal történő integrálása, stb), amely nem teszi lehetővé, hogy az önfoglalkoztatókra teljesen azonos szabályokat alkalmazzassanak.

Kihangsúlyozzuk, hogy napjainkban az önfoglalkoztatás Magyarországon továbbra is növekvő tendenciát mutat. Ezért nagyon fontos, hogy ezek a munkavégző személyek ugyanolyan feltételekkel legyenek jogosultak szociális ellátásokra, mint a klasszikus értelemben vett munkavállalók.

Jelen dolgozatban az önfoglalkoztató személyekre vonatkozó jelenlegi magyar szociális biztonsági szabályozást tekintettük át.

HERCZEGH GÉZA

A nemzetközi jog „holdudvarában”*

I.

Jog-e a nemzetközi jog? E kérdés megválaszolása az egyetemi tankönyvek hagyományos témája, melynek ott a helye a bevezető fejezetben. Jog, mert magatartási szabály, mert mögötte áll a legerősebb társadalmi hatalom, mert szükség esetén egyéni vagy kollektív kényszerrel érvényesíthető stb., stb. Ennél a megközelítésnél azonban jóval izgalmasabb a nemzetközi jogszabályok létrejöttének és tényleges érvényesülésének vizsgálata. Természetesen nem a szerződéskötés mozzanataira gondolok, hanem annak külső feltételeire, az államok közösségének (társadalmának) sajátosságaira, amelyek közös érdekek kialakításához és azok védelméhez vezetnek. Nem is a szerződéses kötelezettségek betartásának hagyományos és újabb keletű biztosítékaira, hanem azokra a tényezőkre, amelyek bizonyos szabályok hatékony érvényesülését szolgálják, míg másokat hamar elenyésztetnek. Röviden: a nemzetközi jog szociológiájáról lenne szó, mely mindmáig mostohagyermekként szűkölködik az államközi kapcsolatokat vizsgáló, egymással versengő tudományágak között. Néhány kérdését több mintharminc évvel ezelőtt felvettem,¹ de kevés sikerrel. A cikkek visszhang nélkül tűntek el a feledés süllyesztőjében.² Vagy én fogalmaztam rosszul, vagy a körülmények voltak kedvezőtlenek.

A probléma másokat sem hagyott hidegen. Haraszi György mondotta utolsó beszélgetésünk alkalmával, hogy a „meghiúsult”, azaz a megkötött, de végül is életbe nem lépett szerződésekről akar írni. Tervét, sajnos, nem valósíthatta meg, amiként én sem, mert más, hálásabbnak tűnő témák vonzásába kerültem. Az egyetemi előadások tették szükségessé, hogy a nemzetközi jog intézményeinek sajátosságait lehetőleg magyar történelmi példákkal világítsam meg. Ennek eredménye volt a *Magyarország külpoliti-*

* A „holdudvar” kifejezést politikai tartalommal lépten-nyomon használják. Itt most nincs szó politikai összefüggésekről, csupán arról, hogy bizonyos tudományos vizsgálatok kapcsolataira utaljak anélkül, hogy merev kereteket illetve határokat jelöljek ki számukra.

¹ HERCZEGH GÉZA: *A nemzetközi kapcsolatok tudományos vizsgálatának eddigi útjai*. Állam- és Jogtudomány. 1969. 2. sz.; Uő: *Sociology of International Relations and International Law. Questions of International Law*. Bp. 1971. 65–82. p.; Uő: *A nemzetközi kapcsolatok vizsgálata az Egyesült Államokban. Állam- és Jogtudomány*. XV. évf. 1972.

² Tíz évvel megjelenése után egy tanulmány a következő megállapítással kezdte fejtegetéseit: „A nemzetközi jog szociológiája a hazai irodalomban teljesen ismeretlen fogalom, még senki sem próbálkozott meg körülírásával, de nem tettek kísérletet szociológiai kérdések felvetésére vagy empirikus kutatások szervezésére sem.” Ld. VALKI LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. Bp. Akadémiai Kiadó, 1981. 5. p.

kája 896–1919 c. kötet, amely eredetileg „Bevezetés Magyarország nemzetközi kapcsolatainak történetébe” címet viselte.³

Mindezeket azért említem, mert ezek a kérdések Nagy Károlyt is foglalkoztatták. „A nemzetközi jog valamint Magyarország kapcsolatainak története” c. munkája 1995-ben jelent meg, a nemzetközi jogról írott tankönyve négy évvel később, amelyből kimaradtak a történeti vonatkozású részek. Terjedelmük – noha szerzőjük igyekezett rövidebbé fogni őket – jóval meghaladta azt az arányt, amit a régi nemzetközi jogi tankönyvek ezeknek szenteltek. Az a tény, hogy Nagy Károly „küzdve kórral-bajjal”, annyi energiát fordított kapcsolataink történetére, meggyőzően bizonyítja, mennyire fontosnak tartotta, hogy a magyar jogászok a nemzetközi jogi ismeretek mellett a nemzetközi kapcsolatok történetében is jártasságra tegyenek szert. Bizonyára helyeselné, hogy ezt a szemléletet átadjuk az utánunk jövő nemzedék tagjainak.

Jóval többről van szó, minthogy a hallgatók lankadó figyelmét néhány érdekes, de távolról sem fontos adat közlésével tartsuk ébren. Például azzal, hogy az utolsó Árpádok kilenc ország királyának címét viselték, hogy II. Mohamed szultán Mátyás király másodunokatestvére lett volna vagy hogy Szapolyai János Cserni Jován levágott és ecetben tartósított fejével társalgott.⁴ Inkább arról szóljunk, milyen tényezők határozták meg nemzetközi kapcsolataink alakulását? Hogyan alakítják katonai, gazdasági, kulturális tényezők egy állam erejét? Ha leírásukhoz nem megfelelő fogalmakat és módszereket alkalmazunk, a cél – a nemzetközi viszonyok reális szemlélete – aligha érhető el.

A magyar történeti közfelfogás régi hibája – írtam sok évvel ezelőtt –, hogy látóhatárra Dévénytől Orsováig (Trianon óta Hegyeshalomtól Lökösházáig) terjed. A nemzetközi tényezők hatását nem volt képes kellő mértékben figyelembe venni. Ennek a szemléletnek iskolapéldája az, amit „Magyarország három részre szakadása” tételének nevezhetünk, mely nemcsak rendkívül elterjedt, de hihetetlenül szívósan bizonyult.⁵ Másfél évtizeden át vettem részt egyetemi felvételi vizsgákon a vizsgabizottság tagjaként. A jelöltek többnyire szépen beszámoltak Gubecz Máté, Karácsony György vagy Császár Péter viselt dolgairol, de egyetlenegy elfogadható feleletet sem hallottam arról, hogy a török hogyan foglalta el az ország középső részét és miért vesztette el százötven év után. Ebben nyilván nem a vizsgázók voltak hibásak, hanem az akkori történelemoktatás, mely az osztályharcok keretében sem Szulejmán szultánnak, sem az ún. Szent Ligának nem talált helyet és szerepet.

Az egyértelmű történeti igazság pedig az, hogy Magyarország nem három részre szakadt, hanem felosztották! Felosztották éppúgy, mint később Lengyelországot, azzal a különbséggel, hogy nem három, hanem két nagyhatalom osztozott az ország területén, a Habsburg-ház és a Török Birodalom. Az események igazi mozgatói nem az egymással marakodó magyar főurak voltak, akik hol az egyik, hol a másik királynak esküdtek hűséget, nem is maguk a királyok, hanem a két világhatalom! Balgaság azt hinni, hogy a szultán eltűrte volna a Habsburg-uralomnak Magyarország egészére való kiterjedését, ha

³ Magyarország külpolitikájának története természetesen nem ugyanaz a matéria, mint nemzetközi kapcsolataiké. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Politikaelméleti Tanszékének kiadásában a legújabb összefoglalás már ezt a címet viseli. Ld. HERCZEGH-ARDAY-JOHANCSIK: *Magyarország nemzetközi kapcsolatainak története*. Bp. 2001. 356. p.

⁴ Az utóbbi egyébként is kétséges, mert híre Szerémi Györgytől származik, akinek visszaemlékezései sokszor megbízhatatlanok.

⁵ Sajnos, Nagy Károly is ezt a kifejezést használja Buda elvesztése kapcsán. „Ezzel az ország három részre szakadt, ettől kezdve a Duna-Tisza köze hódoltsági terület.” Ld. NAGY Károly: *A nemzetközi jog valamint Magyarország kapcsolatainak története*. Lakitelek, Antológia, 1995. 137. p.

János király nem küld hozzá követet, vagy hogy a Habsburgok lemondtak volna a magyar koronáról, ha igényeiket néhány főúr szavazatával nem támaszthatják alá. Sztambulban vagy Bécsben ezt másként ítélték meg. A szultán nem engedhette – nem is engedte –, hogy Magyarország egésze a Habsburg-ház hatalmát növelje, mely így a török balkáni tartományait veszélyeztette volna, a Habsburg-ház viszont nem tűrhette – és nem is tűrte –, hogy a török befolyás alá kerülő Magyarország határa Bécs kapuinál legyen.

A szultán azt hangoztatta, hogy Magyarország – hódítás jogán – az övé. Annak adja, akinek akarja, csak a Habsburgoknak nem, míg Ferdinánd azt vallotta, hogy Magyarország választás nélkül is, jog szerint a Habsburg-házé. Nem a főurak nyilatkozataira várt hónapokig, hanem arra, hogy az ország elfoglalásához szükséges hadat előteremtse.

Miért nem így, a valóságnak megfelelően oktatják, ismertetik, írják le történelmünknek ezt a kulcsfontosságú fejezetét? Magyarázat akad több is. Nemzeti büszkeségünk inkább fogadta el, hogy bukásunknak magunk voltunk az okozói, minthogy tudomásul vegye, tehetetlenül vergődünk mások markában. A Habsburg-ház uralma idején nem számíthatott kedvező fogadtatásra annak kifejtése, hogy az ország felosztásáért – legalább fele részben – a dinasztia felelős. Olyan ország után nyújtotta ki kezét, amelynek legfeljebb a harmadát tudta megszerezni és – úgy ahogy – megvédeni. Tehát más kérdéseket helyeztek előtérbe. Az ország valódi függetlenségének hiánya sem kedvezett a nemzetközi kérdések iránti érdeklődésnek. A budapesti angol főkonzul azt jelentette 1905-ben: „Kevés ország van a világon, ahol a külpolitikai ügyeket kevésbé vitatják és értik, mint Magyarországon ... Az átlagos, politikailag érdeklődő magyar közönyös a Monarchia nemzetközi helyzete iránt. Mindig egy nagyhatalom alattvalója volt, és talán ez okból nem tudja értékelni a helyzetéből adódó előnyöket.”⁶

Már szó volt arról, hogy az ún. marxista iskola nem fordított figyelmet a nemzetközi kapcsolatok feltárására, de mulasztásai súlyosabbak annál, mint ahogy gondolnánk. A diplomáciatörténet területén számos tabutéma akadt, amelyeket nem volt szabad érinteni. Például azt, hogy az 1939-es német–szovjet megnemtámadási egyezménynek volt területi kérdésekről szóló titkos melléklete, mely az „igazi” megállapodást – Kelet-Közép-Európának a két nagyhatalom közötti felosztását – tartalmazta. Nemcsak a Katynról volt tilos írni, hanem arról is, miért hiúsult meg az a terv, hogy magyar hadifoglyokból Kossuth-hadtestet szervezzenek. Számos más kérdés kifejtése előtt is tilalomfa meredt, de példának elég ennyi.

Ahhoz, hogy a nemzetközi kapcsolatok szövevényéből bizonyos tendenciákat lehessen megállapítani, ismerni kell a szövevényt alkotó tényeket. A diplomácia – bármit írtak, mondtak és bármit fognak írni, mondani róla – lényegéből fakadóan titkos, akkor is, ha számtalan sajtókonferenciát tartanak szereplői. Hosszú időre van szükség ahhoz, hogy egy megállapodás igazi tartalma – lényege – kiderüljön. Mikor szerzett a világ tudomást a Churchill–Sztálin alku százalékos számairól? Addigra jónéhányan az életükkel vagy személyes szabadságukkal fizettek azért, mert idejében nem értesültek róla. A történelem, és benne a nemzetközi kapcsolatok története népszerűtlen matéria, mert oly sokszor derült ki már, hogy minden másképpen – volt.

⁶ BRIDGE, F. R.: *From Sadowa to Sarajevo. The Foreign Policy of Austria-Hungary 1866–1914*. London–Boston, Rutledge and Kogan 25. p.

II.

A népszerűtlenség dacára és a már említett tilalomfák ellenére számos diplomáciai okmánygyűjtemény és nem egy kitűnő monográfia látott napvilágot, valamint néhány a nemzetközi jog társadalmi alapjainak, a nemzetközi kapcsolatoknak a vizsgálata mellett érvelő cikk és tanulmány, amelyek – az akkori viszonyokra jellemzően – Marx-, Engels- vagy Lenin-idézetekkel próbáltak belépőjegyet szerezni e vizsgálódások számára a tudomány csarnokába.⁷ A különböző kísérletek közül – a teljesség igénye nélkül – néhány jellemző példára hívnám fel a figyelmet.

Ha jól meggondoljuk, a hagyományos nemzetközi jogi megközelítésen jóval túlmutató Buza László érdekes munkája az ún. „programjellegű normákról”. „Programjellegű normák az államok egymás közötti magatartására vonatkozó olyan szabályok, amelyek az államok jövőbeli magatartásának bizonyos általános elveit formulázzák, alanyi jogokat azonban nem statuálnak és nemzetközi eljárás útján kikényszeríthető kötelezettséget nem állapítanak meg. A program-jellegű normáknál a nemzetközi jogalkotás kezdeti állapotban van.”⁸

Ez a felismerés a mások által soft lawnak nevezett formában gyors karriert futott be. Az utóbbit világszerte használják, mint a nemzetközi joganyag jelentős részének, és mint e joganyag egyik – jellemző – sajátosságának megjelölését. A kérdés felvetésén túl azonban mégsem indult meg a problémakör rendszeres feldolgozása. Ehhez – ki tudja – talán önálló kutatóintézet, egyetemi katedra, folyóirat lett volna szükséges, és persze mindezek bőkezű támogatása. Így azután inkább csak egyedi és egymástól elkülönülő próbálkozásokról számolhatok be.

Mi lett volna az a központi fogalom, mi lett volna a fonál, amelyre a nemzetközi élet jelenségeit logikus sorrendben felfűzni és rendszerbe foglalni lehetett volna? Az államok nemzetközi közössége és annak jellemző sajátosságai? Ilyen sajátosságként az alábbiakat emeltem ki:

- a) az emberi közösségekhez képest kis létszámú (a kétszázat az ún. miniállamokkal együtt sem haladja meg);
- b) kevésbé homogén, mert az államok között terület, népesség és az egy főre jutó nemzeti jövedelem dolgában stb. ... óriási különbségek vannak;
- c) nem a hatalom koncentrációjára, hanem egyensúlyára épül.

E sajátosságoknak meghatározó szerepe van a nemzetközi jog alanyait, forrásait és szankcióit illetően. Hiába növekedett meg az utóbbi évtizedek során a nemzetközi szervezetek száma és szerepe, hiába védi a nemzetközi jog természetes személyek „emberi” jogait, a nemzetközi kapcsolatok elsősorban – zömmel – államközi kapcsolatok. A nemzetközi jogszabályok államok akaratmeg egyezésének nyomán jönnek létre, és e jog forrásai az akaratmeg egyezés formáit tükrözik. A hatalom koncentrációjának hiányában szankciók alkalmazásáról nem a jog alanyaitól elkülönült, azok felett álló kényszerapparat gondoskodik, hanem maguk a sértett államok stb.⁹

⁷ KULCSÁR PÉTER: A nemzetközi kapcsolatok és a politikatudomány. *Világosság* 1982. 3. sz. Ami engem illet, Engels-idézettel próbálkoztam.

⁸ BUZA LÁSZLÓ: A nemzetközi jogi normák kialakulásának útja. Szeged. *Acta Universitatis Szegediensis*. T. X. Fasc. I. 1963. 8. és köv. p.

⁹ L. HERCZEGH GÉZA: A nemzetközi kapcsolatok vizsgálatának elméleti és módszertani kérdései. *Kauser Lipót Emlékkönyv*, Studia Juridica. Pécs 1982. 115–126. p. – Uő.: Néhány szó a nemzetközi jog szociológiai

Közelebb lehet-e jutni ezen az úton a nemzetközi jog alaposabb megismeréséhez és jobb megértéséhez? *Quod erat demonstrandum*. Az átfogó elmélet kidolgozása és a módszer következetes alkalmazása elmaradt, illetve mindegyre késik. Mások ugyanis más úton, eltérő irányban indultak el. Nem az államok közösségét, hanem más fogalmakat állítottak a vizsgálódás középpontjába. Valki László „A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete” című munkájában a nemzetközi jog mibenlétével, funkcióival, szankcióival és végül értéktartalmával foglalkozott. „A nemzetközi jog nem más, mint a nemzetközi döntések formája. – állapította meg – E döntések keretében lényegében az érintett államok központi szerve által hozott belső szubordinációs döntések nemzetközi koordinációjára kerül sor”. A funkciók a szerző szerint a következők: „az uralkodó osztályok saját társadalmi létfeltételeinek biztosítása (alapvető funkció)”, majd még hat más funkció felsorolása után megjegyzi, hogy „végül – de csak közvetve és másodlagosan – a nemzetközi konfliktusok megoldásának elősegítése”. A nemzetközi jognak jogi értelemben vett szankciója csak elvétve van, a jogrendszert nem jellemzi, ami pedig értéktartalmát illeti – állapítja meg –, a mai nemzetközi jogrendszer nem alkalmas az államok magatartásának végső megítélésére.¹⁰

Nyolc évvel később a munka újabb – lényegesen kibővített – változatát publikálta. Címéből elmaradt a nemzetközi jog társadalmi természetének „sajátos” volta, de egyébként – szélesebb alapokon és gazdagabb szakirodalmi áttekintéssel – ismét a fent megjelölt négy kérdést, a jog mibenlétét, funkcióit, szankcióit és értéktartalmát tárgyalta. Vagyis – e koncepció szerint – a nemzetközi jog társadalmi természetét nem az államok társadalma – azok nemzetközi közössége világítja meg.

Választ adnak-e vajon a fenti kérdések a nemzetközi jog változásaira, hatékonyságára illetve hatékonyságának korlátaira? Valki László könyve első változatának mottójául Roscoe Pound sokszor idézett megfogalmazását választotta: „A jogrend tartós dilemmája a stabilitás szükségességének összeegyeztetése a változás kikerülhetetlenségével.” Igaz, és talán sehol sem annyira, mint éppen a nemzetközi jogot illetően. Roscoe Pound megállapítását azonban Valki László könyvének második, bővített kiadásában Arany János ironikus hangulatú verse foglalta el a nemzetközi értekezletről (konferenciáról), mely, ha a nagyhatalmak valamelyike „némi csínyt tesz”, akkor összeül és helybenhagyja – ma inkább azt mondanánk: jóváhagyja a csínyt. Feltehetően azért választotta az új mottót, mert arra a következtetésre jutott, hogy „... a mai nemzetközi jog mindig az aktuális, a naprakész status quot védi.”¹¹

Roscoe megállapítása azonban ma idősebb, mint bármikor ezelőtt. A stabilitás szükségességét vajmi kevésbé sikerült a változás kikerülhetetlenségével összeegyeztetni. Erre mutatott rá Bibó István először nyugaton és angol nyelven megjelentetett munkája: „The Paralysis of International Institutions and the Remedies”. Később magyarul is kiadták előbb Svájcban, majd 1990-ben idehaza a „Válogatott tanulmányok” IV. kötetében „A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai” címmel. „Ugyanis a

megközelítéséről. *Jubileumi Tanulmányok*. 40. Pécs 1985. 109–122. p. Uő.: A Sociological Approach to International Law. In: Bokor-Szegő, H.: *Questions of International Law. Hungarian Perspectives*. Vol. 4. Bp. Akadémiai 1988. 93–107. p. Uő.: Az államok közössége és a nemzetközi jog által védett értékek. In: Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog. Bp. Akadémiai, 1993. 9–32. p. Uő.: The International Community of States. In: Bokor-Szegő, H.: *Questions of International Law. Hungarian Perspectives*. Vol. 5. Bp. Akadémiai, 1991. 75–91. p.

¹⁰ VALKI LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. Bp. Akadémiai, 1981. 41. illetve 75.

p.

¹¹ VALKI LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Bp. Közgazdasági, 1989. 137. p.

nemzetközi enyhülés legbiztatóbb jelenségei sem változtattak eddig azon az alapvető helyzeten – írta Bibó – hogy a nemzetközi közösség tartósan képtelennek bizonyul egy sor véres és veszélyes konfliktus és egy sor erjedő provizórium megnyugtató és véglegesnek tekinthető megoldására.”¹²

A mű 1965–74 között íródott és nem szorítkozott a „nemzetközi államközösség” szerkezetére és szerkezeti bajaira, hanem két területi, államalakulási vitát elemzett – a cyprusi kérdést és az arab–izraeli viszályt – sőt megoldásuk módjára is javaslatokat tett, amelyek azonban kimaradtak az angol kiadásból. (Túl „rázósnak” tartották őket). „... a könyvnek az a visszhangja lett – írta Bibó –, amire számítottam, és kevesebb annál, mint amit titkon reméltem.”¹³ Pedig az államközösség bénultságára vonatkozó megállapításai időszerűbbek, mint valaha. 2002 májusában a cyprusi kérdés vagy az arab–izraeli viszály éppoly távol van a megoldástól, mint a könyv írása idején. Az újabb délszláv háborúk is számtalan áldozatot követeltek és rengeteg pusztítást okoztak, mire az államok közössége elszánta magát a cselekvésre. Ami a választott megoldást illeti, hosszú időnek kell eltelnie, mire az saját lábán állva is működőképes lesz. Az államközösség képtelensége a viszályok gyors és hatékony megoldására bizonyára a legsúlyosabb probléma, amellyel az emberiség a XXI. századba lépett.

1998-ban jelent meg Bíró Gáspár „Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába” című könyve. Nem nemzetközi jog szociológiájáról szólt, de kísérletet tett a nemzetközi jog, a nemzetközi politika és a nemzetközi viszonyok fogalmainak tisztázására és a velük foglalkozó tudományos diszciplínák áttekintésére. Ennek során bőségesen idézett jelentős és kevésbé jelentős nyugati szerzőktől, de gondosan elkerülte, hogy magyar nemzetközi jogászok állásfoglalásaira reflektáljon, még bíráló jelleggel vagy elutasítás formájában sem. (Bibó Istvánnak a nemzetközi jog szankcióiról írott munkájával bizonyára azért tett kivételt, mert más munkái alapján politológusnak tekintette.) Ezért nem jöhetett létre gyümölcsöző párbeszéd a szerző és más irányzatok képviselői között, no meg azért sem, mert a nemzetközi jog elméletét illetően Bíró Gáspár sajátos álláspontot képviselt: „A nemzetközi jog elméletének módszere az a következtetés, amely nemcsak hogy két irányban is haladhat, de mindkét irány egyszerre is érvényes lehet: a partikuláristól az univerzalitásig és az univerzalitástól az egyedi felé. Ez azért lehetséges, mert az identitás és az egyenlőség kategóriája felcserélhetővé váltak (sic) a kulturális semlegesség tételezése által ...”¹⁴ Hiba, ha valaki úgy kezd el foglalkozni egy kérdéskörrel, hogy nem vesz tudomást annak előzményeiről, szakirodalmáról és különösen súlyos hiba akkor, ha olyan nagy múltú jogágról illetve tudományágról van szó, mint amilyen a nemzetközi jog, de egyelőre mellőznöm kell a nemzetközi jog elméletének módszeréről adott meghatározás boncolgatását. Amit nem hagyhatok szó nélkül, az a szerzőnek a nemzeti kisebbségek védelmét illető álláspontja: „Kérdés, hogy szükség van-e a csoportautonómia különös nemzetközi jogi szabályozására, beleértve az etnikai elven alapuló csoportautonómia intézményét vagy sem? Véleményünk az, hogy nincs szükség e tárgykörben különös szabályozásra ... Amint azt számos sikertelen próbálkozás bizonyítja, az etnikai csoportok egyik fő jellemzője a normatív képesség, ezért meg-

¹² BIBÓ ISTVÁN: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás. In. *Válogatott tanulmányok*. Bp. Magvető, 1990. IV. köt. 289. p.

¹³ BIBÓ: i. m. 726. p.

¹⁴ Bíró ezzel kapcsolatban más szerzőre utal, de azzal, hogy megjegyzés nélkül átveszi, mindenesetre azt sugallja, hogy azonosul a meghatározással. Ld. BÍRÓ GÁSPÁR: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Bp. Teleki László Alapítvány, 1998. 20. p.

felelő feltételek mellett lehetséges szabályozni saját intézményes keretük létrehozását és működtetését mind jogállásukat tekintve, mind eljárás jogilag ... A nemzetközi jog ugyanakkor sohasem fogja kielégítő választ adni (sic!) e csoportok politikai alanyiságát és autonóm nemzetközi politikai szereplői minőségét felvető kérdésekre.”¹⁵

A nemzetközi jogi szabályozás útjában álló nehézségek, valamint hatékonyságuk fogytékossági nem jelentik azt, hogy ne lenne szükség rá, s hogy elegendő lenne az identitásválasztás „morális” elismerése. (Ezen az alapon a háborúindítás, az erőszak alkalmazása tilalmának célszerűsége is kétségbevonható!) Ha a szerző nem sajnálta volna a fáradságot a kérdés alaposabb vizsgálatától, arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy a kisebbségek helyzete akkor volt – és lesz – kedvezőbb, amikor nemzetközi szerződések rendelkezéseire hivatkozhattak. Ezek biztosították ugyanis a „megfelelő feltételeket” „normatív képességeik” érvényesítéséhez.

Ha van terület, ahol a tételes nemzetközi jogszabályok vizsgálata mellett a „szociológiai” megközelítésnek, a diplomáciatörténeti kutatásoknak döntő szerep jut, a kisebbségek védelme feltétlenül ide tartozik. Ez pedig fokozott felelősséget ró mindazokra, akik a kisebbségek nemzetközi jogi védelmének kérdéseivel foglalkoznak.

III.

A nemzetközi jog „holdudvaráról” készített vázlat tehát egyszerre biztató és kiábrándító. Biztató annyiban, hogy számosan ismerték fel annak szükségességét, hogy a tételes nemzetközi jog vizsgálatán túl „metajurisztikus” kérdésekkel foglalkozzanak. Kiábrándító viszont, hogy közöttük nem jött létre rendszeres párbeszéd vagy eredményes együttműködés. Egymásról alig, vagy egyáltalán nem vettek tudomást. Megállapításaik nem váltak – nem válhattak – közkinccsé, a felesleges vargabetűket, a tudományos zsákutcákat nem lehetett kiküszöbölni.

Szeretném hinni, hogy a jogászok nemzetközi ismeretei ma sokkal megalapozottabban és jóval bőségebbek, mint néhány évtizeddel ezelőtt, sőt azt is, hogy az átlagember jóval tájékozottabb nemzetközi viszonylatokban, mint amilyen 1990 előtt lehetett. Ezzel azonban nem lehetünk elégedettek, mert ezen a téren a követelmények is lényegesen megnövekedtek. Mai téren a követelmények is lényegesen megnövekedtek. Mai világunkban a nemzetközi közjognak és kapcsolt részeinek (nemzetközi szervezetek joga, integrációs jog, humanitárius nemzetközi jog stb., stb.) egyre nagyobb szerep jut és ezzel párhuzamosan a nemzetközi jogi ismeretek mindinkább nélkülözhetetlenné válnak. A globalizáció korában élünk, számos problémánk megoldását az Európai Unióba történő mielőbbi sikeres integrálódásunktól reméljük. Ahhoz, hogy az ebből adódó előnyöket kihasználhassuk és az esetleges hátrányokat kiküszöbölhessük, sokoldalúan képzett nemzetközi jogászok seregére van szükség, meg arra is, hogy az átlagpolgár ismerje és értse az előnyöket és hátrányokat egyaránt.

Elegen vagyunk-e és eleget tudunk-e? Ezekre a kérdésekre nem mernék igenlő választ adni. Öröndetes tény, hogy a hajdani egyetlen magyarnyelvű nemzetközi jogi tankönyv helyett sorra jelennek meg e diszciplína professzorainak munkái, amelyek tartalmi gazdagodást, választási és további szakosodási lehetőséget hoznak magukkal. A tankönyv azonban konzervatív műfaj. Hosszú időbe telik, amíg a kutatási eredmények –

¹⁵ BIRÓ: i. m. 244–245. p.

főleg, ha vitatottak – helyet kapnak különböző fejezeteinek lapjain. A tankönyvek többnyire híven őrzik a régi problematikát, legfeljebb az egyes részek aránya módosul a technikai haladás és az együttműködés területeinek bővülése következtében.

Ha nem ezeket, hanem az ún. hagyományos kérdéseket tárgyaló részeket olvassuk, óhatatlanul felmerül bennünk újra meg újra: Miért oly kevésbé hatékony a nemzetközi jogrend? Miért görget maga előtt az államok közössége annyi megoldatlan problémát évtizedeken keresztül? Minden bizonnyal sok oka van és a sok közül az egyik alighanem az, hogy a nemzetközi jogalkotás a fejlettebb, a differenciáltabb belső jogrendszerek csábító hatásának nem tudott ellenállni. Azt próbálta követni, ahelyett, hogy a rendezésre váró államközi kapcsolatokat elemezte volna. A *jus gentium* vagy a nemzetek joga Grotius számára az volt, amit számos állam jogában azonos vagy hasonló módon megtalálhatott. Azért nevezte természetjognak, mert megfelelt az emberi természetnek és az emberi közösségek társas természetéből levezethetőnek tűnt.

Az emberek társadalma és az államok közössége azonban nagyon is különböző. Az embereket a természet nagyjából azonosra formálta és ennek következtében alapvető szükségleteik is lényegében véve azonosak. Az egy ember – egy szavazat elve ezért valami realitást fejez ki, az egy állam – egy szavazat legfeljebb hasznos fikció vagy jámbor óhaj, a valóságoshoz sok köze nincs. Az államok kapcsolataiban nem fordulnak elő tömegesen olyan azonos vagy hasonló jelenségek, amelyekhez hasonló vagy azonos jogkövetkezményeket lehetne fűzni. Évente sokmillió gyermek születik. Számuk bizonyos hibahatárok között előre megjósolható, de vajon ki tudná előre megmondani, kezlik-e a következő évtizedekben új állam, vagy megszűnik-e egyik vagy másik a régiék közül? A belső jog példájának követése tehát sok esetben félrevezető. Olyan megoldásokat sugall, amelyek az államközi viszonylatokban kevésbé alkalmazhatók, s ha igen, akkor sem azzal a hatásfokkal, amit az államon belül elvárunk tőlük.

További problémát jelent, hogy az államközösség meghatározó szerepet betöltő politikusai egyetemes megoldásokra törekszenek, ami elvileg helyes lenne, ha e közösség tagjai nem különböznének ennyire egymástól, és ha mindenütt hasonló problémák merülnének fel, amelyekre hasonló megoldási módokat egyforma hatékonysággal lehetne alkalmazni. Ettől azonban rettentő messze vagyunk, sőt úgy tűnik az elmúlt évtizedek során az államok nemzetközi közössége nem lett homogénebb, hanem a szakadék a fejlődő és a fejlett, a szegény és a gazdag között tovább mélyült. Ha pedig ez így van, mit remélnek, és miben reménykednek a globális megoldások szorgalmazói?

A jog uralmában? Nemrég még egyetlen nemzetközi bíróság működött, ma már több mint fél tucat. Az ENSZ Nemzetközi Bíróságának ügyrendjén sohasem szerepelt ennyi jogvita, mint most. Ennek az öröndetes ténynek az értékét azonban csökkentei, hogy évek telnek el, amíg egy-egy ügyben érdemi ítéletre kerül sor. Nem a Nemzetközi Bíróság dolgozik lassan, hanem a felek maguk teszik hosszadalmassá az ügyek eldöntését. Az utóbbi tíz esztendőben minden ügyben, mely nem közös megegyezéssel – kompromisszummal – került a Bíróság elé, az alperes állam pergátló kifogást emelt. Ezeket a Bíróságnak előbb el kellett vetnie ahhoz, hogy az ügy érdemében dönthessen. Hogyan lehetne ezt a folyamatot felgyorsítani? Lehet-e egyáltalán? A regionális bíróságok létesítése illetve a fellebbezés intézménye ma még nyilván az utópiák körébe tartozik. Gondolkozni azonban érdemes rajtuk.

E sorok írója bírói megbízatásának utolsó hónapjait tölti Hágában. Sok tudományos adósság van, amelyekről már tudja, hogy nagy részüket sohasem fogja letörleszteni. A nemzetközi jog szociológiájának kérdései ezek közé tartoznak. Jogász pályafutásának végéhez érve, tapasztalatait abban foglalja össze, hogy korunk igényeinek és a megnövekedett követelményeknek akkor fogunk tudni megfelelni, ha a pozitivista tanulmányok mellett állandó figyelmet fordítunk a nemzetközi jog szociológiai alapjainak elemzésére, a diplomáciai kapcsolatok történetének vizsgálatára térben és időben, hogy a létező struktúrák mellett az állandó változás okait és formáit is megismerjük, egyúttal pedig értsük is.

Nagy Károllyal folytatott régi beszélgetéseinkre emlékezve biztos vagyok abban, hogy ezt ő is így gondolta.

GÉZA HERCZEGH

FIELDS ADJACENT TO INTERNATIONAL LAW

(Summary)

The nature and characteristics of public international law have induced many to go beyond a positivist approach and deal with the social foundations – i.e. sociology – of international law or with the history of diplomatic relations and the theory of international relations in general. The recently deceased Károly Nagy was above all interested in the historical aspects, but remarkable problems have also been discussed in the writings of László Buza, István Bibó and László Valki. The present author has also attempted to outline a sociological approach of international law. Unfortunately, these initiatives have failed so far to provoke a useful and productive professional debate in the Hungarian literature despite the importance and – in the long term – indispensability of a complex point of view and accordingly applied methods in the examination of the phenomena of the international stage.

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Szerződésen kívüli károkozásért való felelősség a 18–19. században

Nemcsak a középkorban, de a 18–19. században is igen nagy nehézségbe ütközött a magyar magánjog egységes rendszerbe foglalása. Magánjogi rendszerünket alapvetően a Werbőczy Hármaskönyvébe foglalt rendelkezések határozták meg, s az ezek mellett irányadó bírói gyakorlat is csak a szokásjogi rendszerünket erősítette annak partikuláris jellegével együtt, ahelyett, hogy magánjogunk egységesítésére törekedett volna. Addig, míg a kötött tulajdoni rendszerünkől kifolyólag a tulajdonra, a birtokra, az ősiségre, az adományrendszerre elsődlegesen a nemesi jogban egységes szabályokat alkalmaztak, melyek a Hármaskönyvben is megfogalmazásra kerültek, a vagyoni viszonyainkat érintő másik nagy területről a kötelmi jogról ez nem mondható el. A tulajdoni viszonyokat meghatározó kötöttségek erőteljesen befolyásolták a kötelmi jogi viszonyokat is. Werbőczyt is elsődlegesen az ingatlan dolog tulajdon- és birtokjogának átruházása érdekelte, s ezzel magyarázható, hogy szinte kizárólag csak az örök- és az időleges bevallásokról rendelkezik, azaz az ingatlan dolog tulajdon- és birtokátruházására vonatkozó szabályokat ismerteti. Ez érthető is a 15–16. században, amikor a gazdasági életben szinte kizárólagos jelentőséggel az ingatlan dolog bírt. Az ingóságok nem játszottak szerepet egy család vagyoni helyzetének a megítélésében. Megváltozott ez a sorrend a kereskedelem fellendülésével, amikor a világpiac és a világkereskedelem kialakulásával fellendült nemzetközi gazdasági életbe Magyarország is bekapcsolódott, s ezzel kezdetben elsődlegesen a mezőgazdasági termékeink, különösen az állatok és a gabona kivitele növekedett, még akkor is, ha gazdasági életünket erőteljesen befolyásolta a Habsburgok gazdaságpolitikája. A kereskedelmi élet fellendülésével megerősödött a pénzforgalom is, s ezzel az ingó dolgok értéke is növekedésnek indult. A lejátszódó gazdasági folyamatok szükségessé tették, hogy a jog reagáljon a változásokra, melyeknek köszönhetően újabb szerződési típusok, ezen belül új felelősségi formák érvényesültek. Miután a Tripartitum ezekről nem rendelkezik az ott található szabályokat csak analógia szintjén lehet alkalmazni. A joggyakorlatra várt a feladat, hogy a hiányzó szabályokat saját ítéleteivel, mindennapi gyakorlatán keresztül érvényesítse. Éppen ez a magyarázata annak, hogy a kötelmi jog körében felerősödött a szokásjog jelentősége, s ennek érvényesülését csak a konkrét esetek vizsgálatával lehet megállapítani. E területen kiváló lehetőséget nyújtának a mezővárosokban készült „egyezségek könyvei” valamint a jobbágy-paraszttság mindennapos ügyeit intéző úriszékek illetve a mezővárosok bírói fórumainak ítéletei, hiszen nem áll rendelkezésünkre a magánjog egészét átfogó törvénykönyv, legfeljebb a

18–19. század fordulóján keletkezett néhány „tankönyv” ad némi eligazítást a jog ezen területének megismerésére.

Kötelmi jogunk egyik izgalmas területe a felelősség kérdése, amelynek pontos rendszerét már a római jogászok is igyekeztek felépíteni. A felelősségi szabályok érvényesülése a magyar rendi magánjognak is egyik izgalmas fejezete. Szabályozásának teljes mélységét, s a vele párhuzamosan érvényesülő erkölcsi normák meghatározó jelentőségét a fentebb jelzett levéltári források elemzésével lehet csak meghatározni.¹

A joganyagok felelősségének problematikáját részben a szerződések részben a szerződésen kívüli magatartási formákon keresztül vizsgálhatjuk. E tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy a felelősségi rendszer teljes egészét feltárja a 18–19. század jobbágy-paraszti közösségek szokásjogi szabályai szerint. Ezért csak a szerződésen kívüli kártérítési kötelezettséget megállapító, az ún. tiltott cselekményekből és a más magánjogi tényállásokból keletkező felelősségi viszonyokat elemzem.

A szerződésen kívüli felelősség megállapítására szolgáló tényállások egyik csoportja az ún. magánjogi tiltott cselekmények (*delicta privata*), amelyek megítélése rendi jogunkban nem egyértelmű.² Léteztek ugyanis az ún. „magánjogi *delictumok*”, amelyek egy részét a korabeli források szóhasználatában „*mocskolódásoknak*”³ nevezték, s melyeket a 18. század bírói joggyakorlata nem tekintett bűncselekménynek, hanem olyan „Janus-arcú” cselekményeknek, amelyeknek büntetőjogi és magánjogi következményei egyaránt lehettek.⁴ Magánjogi tiltott cselekményt az követett el, aki másnak személyében vagy vagyonában vétkesen, akár szándékosan, akár gondatlanul kárt okoz. A jelenleg rendelkezésünkre álló források szerint Szentestnek mint mezővárosnak bírói fórumán előforduló tiltott cselekmények római jogi terminológia szerint „*iniuria*”-nak tekintendők, ezen belül is elsődlegesen szóval elkövetett becsületsértéseknek és rágalmazásoknak a mai terminológia szerint. A 18. században ezeket csak *mocskolódásnak* (*dehonestatio*), egyes magánjogi munkák bírságos bántalomnak⁵ minősítették. A tetteges becsületsértés, a testi sértés is előfordult, de a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok alapján azt mondhatjuk, nem volt döntő jelentőségük. Feltételezhető, hogy a verekedést egymás között intézték el az emberek, s csak akkor fordultak jogorvoslatért a bírósághoz, ha ennek különös jelentőséget tulajdonítottak, vagy más cselekménnyel összefüggésben a testi sértésre is sor került. 1795-ben a becsületsértést már a büntető törvénytervezetben akarták szabályozni, bár továbbra is polgári keresetre induló cselekménynek minősítették.⁶

Az emberek a 18. században különösen érzékenyek voltak becsületükre, az abban esett vélt vagy valós sérelem megtorlását elsődleges jelentőségűnek tartották. Csak a

¹ Jelen tanulmány alapját képező levéltári kutatások az OTKA T 030142 támogatásával valósulhattak meg.

² A kutatók ma sem tudják jogilag egyértelműen meghatározni ezen magatartási formákat. Aki a büntetőjog oldaláról közelíti meg a kérdést, az magánvádas bűncselekményként értelmezi, ami a becsületsértésnél nem okoz gondot, de a véten felelősség körében az állatokáttal okozott károk megítélésénél már nem helytálló. Aki viszont a magánjog oldaláról közelít, a felelősségi rendszer körében az *iniuria* eseteit is *kénytelen elemezni*. M. ANTALÓCZY ILDIKÓ: *Bűnözés és büntetés Debrecenben a XVIII. század közepén*. Debrecen 2001. 208–219.

³ Csongrád megyei Levéltár Szentesi Fióklevéltára (továbbiakban: Cs.m.L.Sz.F.) V.A.102. polgári perek jegyzőkönyve

⁴ KOLOZSVÁRI BÁLINT: *Magyar magánjog*. Budapest 40.

⁵ FRANK IGNÁC: *A közigazság törvénye Magyarhonban*. Buda 1845. 717.

⁶ HAJDÚ LAJOS: *Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet*. Budapest 1971. 331, 478–479.

közösség által megbecsült embernek volt tekintélye egy adott közösségben, s ha ezen a becsületen csorba esett, joggal érezhette magát kiközösítettnek valaki. Werbőczy nemesi magánjogunkban a becsstelenséget cselekvőképességet korlátozó tényezőnek tekintette, s külön foglalkozott annak eseteivel.⁷ Bár a jobbágyok vonatkozásában ezt nem említi, mégis találunk utalást arra, hogy a szóbeli iniuriában elmarasztaltat cselekvőképességeben is korlátozzák, amikor a kocsmárost eltiltották foglalkozásának gyakorlásától.⁸ Ezzel is magyarázható, hogy a szóbeli sértés gyakran szerepelt a mezőváros bírósági joggyakorlatában.

A jegyzőkönyvek tanúsága szerint a sértett fél mindig becsületének helyreállítását kérte, mely megfelelő számú tanúval történő bizonyítás esetében meg is történt. A tiltott cselekmény elkövetőjét elsődlegesen pálca vagy bot büntetésre ítélték, másodlagosan pedig kártérítésre kötelezték. Ez utóbbi el is maradhatott. A kiszabott ítéletek is bizonyítják, hogy ha bebizonyosodott a becsületsértés elkövetése, akkor elsődlegesen részben büntető célzattal, részben mások nevelésére tekintettel is büntető szankciót szabott ki a bíróság, jobbágy-paraszttság körében testi fenyítést. A magánjogi jogkövetkezmény, a kártérítés megítélése csak akkor következett be, ha a mocskolódás elkövetője ténylegesen vagyoni kárt is okozott a sértettnek, vagy ha olyan súlyosnak ítélte a bíróság az elkövetett cselekményt, hogy nem tartotta elegendőnek a testi fenyítést, hanem pénzbüntetést és a sértett megkövetését is előírta az elkövető számára.

Hogy mikor valósított meg a szóbeli sértés olyan mértékű mocskolódást, amelynek során bírósághoz fordultak az emberek, annak megállapításához meg kell vizsgálnunk a 18. században előforduló eseteket. Ezen esetek elemzése egyben irányítéként is szolgál az adott közösség erkölcsi felfogásának, erkölcsi tartásának a megértéséhez is.

Súlyos sértésnek számított, ha valakit tolvajnak neveztek, hiszen ezzel a vagyon elleni bűncselekmények egyikének elkövetésével vádoltak meg valakit. Keresztes Kis Andrásné „megtolvajozta” Poroszlai Pált és feleségét azt állítva, hogy ellopták Szűcs Mihály csizmadia mester szalmáját.⁹

Állítását nem tudta bizonyítani, a megvádoltak viszont hites tanúkkal igazolták, hogy Keresztesné saját maga szórta szét a szalmát azért, hogy „befekettse” a házaspárt. Alaptalan vádjáért 20 pálca elviselésére ítélték. Hasonló sértésnek minősítette a bíróság azt az állítást is, amikor ártatlanul, sok más mocskos szó mellett azzal sértette meg a panaszt, hogy „olylan tolvaj mint Görbe Nagy Mihály, ő is akasztófára való.”¹⁰ Nyilvánvaló, hogy ebben az esetben egy ténylegesen halálra ítélt tolvajhoz hasonlította ellenfelét a szóbeli sértés elkövetője, mely sértés alaptalannak bizonyult, s ezért 30 pálcára és a sértett megkövetésére ítélték. Érzékelhető, hogy míg az első esetben csak tolvajnak mondtak valakit, addig a második esetben már egy tényleges tolvajhoz hasonlították a sértettet, ezért a kiszabott büntetés is súlyosabb volt.

A tolvajozás mellett gyakori és igen súlyos vádnak minősült, ha nemi erkölcs elleni bűncselekmény elkövetésével vádoltak meg valakit alaptalanul. A 18. század szigorú erkölcsi felfogása szerint éppúgy súlyosan büntették a házasság előtti nemi kapcsolatot, mint a házasságtörést. Éppen ezért nem meglepő, hogy ha valakit olyan cselekmény elkövetésével gyanúsítottak meg, mely nemi erkölcs elleni bűncselekménynek minősült, akkor ártatlansága bizonyítására azonnal bírósághoz fordult. A mocskolódások e köré-

⁷ WERBŐCZY: *Hármaskönyv*. Budapest 1897.

⁸ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 179/1774.

⁹ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b.1. 144/1772.

¹⁰ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1. 150/1773.

ben gyakran előfordult, hogy a szomszédasszonyok egymást „kutyaverő kurvának, szajhának, kurucnak”¹¹ mondták, mely szabadszájúságért rendszerint korbáccsal büntették őket. Súlyosabbnak ítélte a bíróság azt az esetet, amikor Nagy István azért panaszolta be Szépe Jánost, mert az „többeknek hallatokra, gyalázatosan reá fogta s szemére vetette, hogy közösködött mostoha leányával”,¹² azaz a korabeli büntetőjogi joggyakorlat szerint paráznság bűncselekményét követte volna el, mely ha bebizonyosodik, botbüntetés mellett szabadságvesztés büntetés is kiszabható lett volna. Ennek a cselekménynek a megítélése azonban már nem a mezőváros bírói joghatóságába tartozott. Miután Szépe János „maga sem tagadta, hogy azokat a becstelenítő szokat nem mondta [...] másoknak példájokra, magának pedig taníttatására 30 pálcaütés szenvedésére büntettetvén.”¹³ Hasonló eset fordult elő 1762-ben, amikor Boldizsár Györgyné Lörinczné Varga Sárát „Jenei István kurvájának mondotta és az ablakon át látta, hogy a pitvarban közösködtek.”¹⁴ Miután Varga Sára tanúkkal igazolta, hogy Boldizsárné „hamis állításokat hintetett”, a bíróság ezért a cselekedetért 30 korbácsra ítélte.

A harag és a gyűlölet igen változatos kifejezéseket csalt a jobbágy-parasztok szájára, s ezzel igen sok feladatot adtak a mezőváros bíráinak. Gyakran előfordult, hogy „akasztófárávaló gazembernek”¹⁵ minősítette egyik ember a másikat. Bónis György megállapítása szerint az „akasztófárávaló” név olyan súlyos becsmérlést jelentett, hogy az alperesnek a sértett megkövetésén kívül néhány napot áristombban is kellett tölteni.¹⁶ A jobbágy-parasztokat ezért nem ítélték áristomra, megelégedett a bíróság azzal, hogy 30 botütést kimérjen az elkövetőre. Hasonlóképpen 30 pálcára ítélték azt a szomszédot, aki „fejszével gyilkos módon vagdalkozott fertelmes káromkodások között”.¹⁷ A káromkodások során gyakran szaladt ki a jobbágyok száján a „huncfut”-tá finomodott, de eredeti értelmében igencsak becsmérő „Hundstoff” kifejezés.¹⁸ Dömsödi István ok nélkül „hundtfutozta, schamfaterozta” Baksa Márton kisbíró.¹⁹ Mikecz János Nyíri János szülő szomszédját illetve hasonló kifejezéssel. Tóth Gergely órásmester szintén szomszédját „igazította város házához igazságot tételni” miután Szíjjártó szomszédja hundfutozta.²⁰ Vig Ferencé szintén szomszédját, Sarki Jánost „meghundfutolta”, melyért a bíróság „szabad nyelvének megzabolására, hozzá hasonlóknak tanító példájokra 20 korbács ütésekre”²¹ ítélte. A büntetés minden esetben 20 és 30 pálca vagy korbács volt, emellett azonban a bíróság két esetben az elkövető testi állapotára nézve vagylagos büntetésként három–három forint megfizetésére kötelezte a káromkodót, mely összeget a katolikus és a református egyház javára kellett megfizetni. E büntetésekből látszik, hogy ha valaki káromkodott, nemcsak valamely embertársának becsületét sértette meg, hanem vétett az erkölcsi szabályok ellen is, mely bűn elkövetése miatt az egyháznak fizetendő pénzbüntetéssel menthette magát az egyházközségből való kiközösítés alól.

¹¹ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 7/1762, 8/1762, 11/1762, 160/1773.

¹² Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 150/1773.

¹³ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 150/1773.

¹⁴ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 11/1762.

¹⁵ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 150/1773.

¹⁶ BÓNIS GYÖRGY: *Buda és Pest bíróági gyakorlata a török kiűzése után 1686–1708*. Budapest, 1962.

¹⁷ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 2/1764.

¹⁸ BÓNIS: i. m. 252.

¹⁹ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 53/1765.

²⁰ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1. 152/1773.

²¹ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1. 294/1774.

Tulajdonképpen mind a testi büntetés, mind a pénzbüntetés a nemesi jogban meglévő nyelvváltságot jelentette, melyet többek között azért ítéltetett meg a bíróság, „ha valaki becsületes embert undok szidalmakkal illetett.”²²

A mocskolódások másik sajátos csoportját képezték azok az esetek, amikor az elkövető „attával-teremtettével” káromolta a másik embert, melyet rendszerint nem önmagában, hanem más csúf kifejezéssel együtt használtak a parasztok, mint abban az esetben, amikor azt panaszolta a sértett, hogy „vasvillával reáment, s agyarkodva attával, teremtetttével káromlotta, s úgy kívánnya az másét mint az kutya a kenyeret.”²³ Hasonlóképpen tanúkkal bizonyította a sértett, hogy a kocsmáros megharagudott, s ezért „attával káromolta, részeges disznónak, tűzalávalónak mondotta.”²⁴

Mocskolódásnak minősítette a bíróság azt is, ha valaki úgy sértette meg a társát, hogy megsértette vallási felekezethez tartozását, vagy olyan nemzetiségűnek kiabálta, ami a magyarok ellenségének minősült.²⁵ Gerlicze Istvánné Csák Judit ellen tett panaszt, miután az „szemtől szembe mocskolja, oly szókkal gyalázza: német a lelke, jász a hite, fogház az Istene.”²⁶ Hasonlóképpen Révbeli Varga Mihályné kereste igazát Pity Tamásnéval szembe, aki azzal átkozta, hogy „kálvinista lévén akkor üdvözüljön, amikor a csizmája talpa.”²⁷ Már nemcsak becsületében sértette meg egyik ember a másikat, hanem rágalmazta is, amikor „kicsapottnak” minősítettek valakit. Gyakori büntetés volt a 18. században, hogy ha egy közösség valakit, magatartása, cselekedetei miatt összeférhetetlennek minősített akkor kitiltották az adott városból. Ezért tett panaszt Boglya Istvánné Nagy Andrásné ellen, mert az „szajhának és kicsapottnak” nevezte. Miután tanúkkal igazolta ártatlanságát, sőt azt is bebizonyították, hogy Nagynét már Makón, Vásárhelyen is elítélték hasonló mocskolódo szavakért, mintegy visszaesőként 30 korbácsra és 4 forint 36 krajcár megfizetésére kötelezték.²⁸ Hasonlóképpen a fent már említett órásmester esetében Szijjártó szomszédot azért ítélte 25 pálcára a bíróság, mert „világosságra jött, hogy Tóth Gergely szomszédját nem lévén oka reá hundfutozta, kicsapottnak kiáltotta sőt több mocskos beszédekkel is illette.”²⁹

A rágalmazás sajátos változatát követte el az az asszony, aki Vetseri Mihályt, a város bíráját mocskolta azzal az állításával, „hogy ha neki sok pénze volna és Vetseri Mihály a törvényszékben nem ülne jobban szolgálna néki az igazság.”³⁰ Vetseri Mihály a város megbecsült és sokszor újraválasztott bírája volt, akiről azt állította ez az asszony, hogy a gazdagoknak kedvez az ítéletében. Ezzel úgy ítélte meg a bíróság, hogy nemcsak Vetseri bírót, hanem magát a törvényszéket is megsértette, s ezért 20 korbácsra ítélték. Akár széksértésnek is minősíthetnének az esetet, de a jegyzőkönyvekből nem állapítható meg, hogy az eljárás folyamán tette ezt a kijelentést az alperes vagy más körülmények között. Miután mocskolódásként ítélte meg az esetet a bíróság, valószínűsíthető, hogy nem bírói eljárás közben hangzott el a dehonesztáló megjegyzés.

²² FRANK IGNÁC: i. m. 740.; WERBÓCZY: i. m. II. 72. „Valamely jó hírű és tisztességes állapotú ember ellen mondott éktelen és becstelen szavak miatt róják ki.”, 1723. 57. tc.

²³ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 152/1773.

²⁴ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 179/1774.

²⁵ BÓNIS 252.

²⁶ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 160/1773.

²⁷ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 8/1762.

²⁸ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 7/1762.

²⁹ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 152/1773.

³⁰ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 86/1767.

Különösen súlyos sértésnek minősült, ha valakit, tipikusan nőt, boszorkánynak kiáltottak ki. Ha a boszorkányság gyanúja felmerült, akkor az a sedria hatáskörébe tartozott, mivel a boszorkányság körébe súlyos bűncselekmények, mint pl. magzatelhajtás tartoztak. Éppen ezért, ha valakit boszorkánynak mondtak, ezzel valójában bűncselekmény elkövetésével vádolták meg. Szalai Istvánné tett panaszt Boronkai Györgyné ellen, mert „ötet boszorkánynak, égetnivalónak, hóhér seprűje alávalónak, fertelmesnek, ördög tekintetűnek kiáltotta, testét s lelkét fenével, pondróval étette.”³¹ Az idő távolából is azt mondhatjuk, hogy Boronkainé, mindazt elmondta Szalainéről, amely a boszorkányság vádját megalapozhatta volna, ha bizonyítja, hogy csirkéi és disznai azért döglöttek meg, mert az ördög tekintetű asszony rájuk nézett. Ez azonban nem történt meg ezért csak a mocskos szavakért 30 korbáccsal büntették. 1763-ban is boszorkánynak nevezte Vigh Mártonné Bétsi Istvánnét, csak hogy a bizonyítás során kiderült, hogy Bétsiné adott okot az asszonyok közötti veszekedésre, melynek során a boszorkány kifejezés kiszaladt a szomszéd száján. A bíróság mégis Bétsinét ítélte 25 korbácsra azért, hogy „többször ne adjon okot a patvarkodásra.”³²

Mindezen esetekből is látszik, hogy a mocskolódásokat sommás eljárás keretében ítélték meg a 18. században. Elegendő volt bármelyik félnek két tanúval bizonyítani a maga állítását, s ezzel megnyerhette a pert. Ugyanakkor megállapítható, hogy a bíróság ügyelt a város közösségében lévő béke fenntartására, és súlyosan megtorolta, ha valaki alaptalan vádakkal, káromló szavakkal mocskolta, becsületében sértette a közösség bármely tagját. Ezért hangzott el gyakran az ítéletek indoklásában, hogy másoknak tanulságként az elkövetőnek pedig megjavulásáért kapja a büntetést. Mocskolódásért kivétel nélkül a férfiakat bot a nőt korbács büntetésre ítélték, melyek mértéke általában 20 és 30 között mozgott. Ha a bíróság súlyosabbnak ítélte az esetet akkor a testfenyítés mellett a sértett megkövetését is elrendelte illetve nyelvváltsággént pénzbüntetésre is kötelezte. Kivételesen fordult elő, hogy az általánosnak mondható testi büntetéstől eltérően nagyobb mértékű büntetést szabtak ki, s annak végrehajtását nem a város házának udvarán hajtották végre, hanem a két templom között lévő téren kellett végrehajtani, ezzel nagy nyilvánosságot biztosított a bíróság annak a ténynek, hogy alaptalanul senkit nem lehet becsületében megsérteni. 1762-ben Katona István és felesége tett panaszt Balogh Samuné cigányasszony ellen, aki mocskolta a sértetteket. Miután a sértettek tanúkkal bizonyították, hogy a cigányasszony nemcsak őket, hanem valamennyi szomszédját mocskos szavakkal illeti és „békétlenségben él” ezért a bíróság „a két templom előtti téren adandó 40 korbácsra” ítélte a cigányasszonyt.³³

A jegyzőkönyvekből az is világosan látszik, hogy a bíróság tisztában volt azzal is, hogy a sértettek maguk is gyakran adtak okot a veszekedésre. Ezért a bíróság gyakran őket is figyelmeztette, hogy a jövőben tartózkodjanak minden olyan cselekedettől, mellyel esetleg veszekedést, patvarkodást idézhetnek elő. Így történt Gerliczné esetében, amikor a bíróságot az a vád érte, hogy „jóllehet sok gyanús társaságban forog, [...] ezért fenyegetik, hogy minden gyanús társalkodástól magát megóvjá, különben cselekedetért

³¹ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 207/1775.

³² Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 13/1763. Meg kell jegyeznünk, hogy ezeket a pereket nem minősíthetjük boszorkánypernek, mert nem boszorkányság vádjával indult az eljárás, hanem csak mocskos szavak használatáért. BAGI ZOLTÁN: „...*Ötet boszorkánnak kiáltotta légyen...*” (Labádi Lajos: szerk. Tanulmányok Szentes város történetéből.) Szentes 2001. 179–194.

³³ Cs.M.L.Sz.F.V.A.102.b/1 10/1762.

törvényes büntetését el nem kerülheti.”³⁴ Hasonlóképpen Sarki Jánost is megdorgálta a bíró mondván: „jöllehet testbeli büntetésre méltó volna, de tekintetbe vévén, hogy több ilyen cselekedete nem tapasztaltatott intetik, hogy az ilyen cselekedettől magát megóvja.”³⁵ S végül hasonlóképpen intette a bíró a boszorkányság sértésével bírósághoz fordult Szalainét is: „intetik, hogy mindennemű gyanús társalkodásoktól magát és házát megóvja, mert ha legkisebb bűnösnek találatik példás büntetését el fogja nyerni.”³⁶ Ugyancsak javító célzatú volt az az ítélet, amikor mocskolódásért nemcsak azt büntette a bíróság, aki azt mondta, hanem azt is aki arra okot szolgáltatott. Nyíri János és Mikecz János két szomszédos szőlőtelek gazdája volt. Mikecz alkalmazta Dobrocza Mihályt kapásként, aki önként kapásnak ajánlotta magát Nyírinek is. Ezen bosszankodott fel Mikecz annyira, hogy kapása után ment Nyíri szőlőjébe, s ott többek hallatára mocskos szavakkal illette Nyírit. Ezt a tényt figyelembe véve a bíróság úgy ítélte, hogy „Mikecz kapása Dobrocza Mihály esztendőszolga lévén adott okot arra, hogy Mikecz Nyírit megmocskolja szenvedjen 15 pálcat.”³⁷ Ezzel azt akarta a bíróság mindenki számára tudomásra juttatni, hogy ha valaki egy esztendőre egy gazdához elszegődik munkára, akkor ugyanazon esztendőben nem vállalhat más gazdánál is munkát. A lakosság nevelése a bíróság által abban is megnyilvánult, hogy kivétel nélkül mindenkit a tisztességes munkára igyekeztek rábírní. Ezt a törekvést bizonyítja az 1774-ben a kocsmáros és Virágos Kis Györgyné között történt eset. Az asszony borért ment a kocsmába, s kulacsába kért két icce bort. A kocsmáros nem vigyázott arra, hogy a kulacs szája szűk, s amikor töltötte a bort, annak nagy része a kulacs mellé folyt. Az asszony figyelmeztette a kocsmárost s kérte, hogy tölcserrel és lassan töltsé a bort a kocsmáros a kulacsba. Az megharagudott, s belelőtyintette az egész bort a tölcserbe, ami természetesen a kulacs mellé folyt. Az asszony ezt látva nem akart fizetni. A kocsmáros erre sokak hallatára mocskolta, sótmeg is verte. Az asszony a kulacsot elvitte a város házához „megmérés és látás végett”, s miután a két icce nem volt meg, sőt a kocsmáros megverte és mocskolta az asszonyt a bíróság úgy ítélte, hogy „Kutas Mihálytól a kocsmárosság megfosztatik, mocskolódása, káromkodása és verekedése miatt 30 palcára és a megvert asszony megkövetésére ítéltetik.”³⁸

A tiltott cselekmények körét a mocskolódáson és a testi sértésen kívül más cselekmények is alkothatták, amennyiben az károkozással járt. Így előfordult, hogy jobbágy közösségben valaki *hatalmaskodást* követett el. Erőszaknak illetve kisebb hatalmaskodásnak minősült minden olyan cselekedett, amely erőhatalommal történt. Amennyiben nemtelenek (jobbágyok) követték el a hatalmaskodást, az okozott kár megtérítését követelheték.³⁹ Tihanyi Takáts János hatalmaskodás címén perelte Szappanos Jánost, aki Tihanyi „szőlő ültetéséből egy utat a maga hatalmával, azért hogy magának kocsi utat csináljon kivagdalt.”⁴⁰ A bíróság a hatalmaskodót az okozott kár megtérítésére, valamint, „hogy magát bírónak tette 12 pálca büntetésre ítélte.”

A szerződésen kívüli felelősség a tiltott cselekményeken kívül másmagánjogi tényállások alapján is alapulhatott. E körben a felelősséget vagy vétkességet címén, azaz a fele-

³⁴ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1.160/1773.

³⁵ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1. 94/1774.

³⁶ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1. 207/1775.

³⁷ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 148/1773.

³⁸ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 179/1774.

³⁹ FRANK IGNÁC: i. m. 724.

⁴⁰ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 92/1767.

lösségre vont személy szándékos vagy gondatlan magatartása miatt állapították meg vagy különösen az állatok által okozott károk esetében vétkes magatartás esetében is felelősségre lehetett vonni az állatok tulajdonosát vagy őrzőjét. A korabeli szóhasználat nem volt teljesen azonos a napjaikban általánosan elfogadott kifejezésekkel. Gyakran használt kifejezés a „szántsándékos” magatartás, amikor az elkövető tudta és akarta magatartásának következményét.⁴¹ Ilyen esetekben az elkövetőt teljes kártérítésre kötelezték. Ezzel szemben áll a gondatlan magatartás, amelynek ismerték a súlyosabb és az enyhébb változatát is, bár megkülönböztetésük nem egyértelmű. A jegyzőkönyvekben előfordul a „vigyázatlanság” fogalma is, amely esetről esetre vizsgálendő, hogy enyhe gondatlanságot (*culpa levis*) vagy esetleg szerencsétlenséget, vétkességet jelent.⁴²

Vétkesség miatt vonták felelősségre azt a személyt, akinek szándékos vagy gondatlan magatartása miatt tűz keletkezett, s ezzel jelentős vagyoni kárt okozhatott. Szinte nincs olyan település Magyarországon melynek történelmében ne találkoznánk legalább egyszer a „nagy tűzvészrel”. Már a mezővárosok is készítettek saját rendeletet a tűzvészek elkerülésére, s ezekben súlyos büntetést helyeznek kilátásba, ha valaki e szabályokat megszegve tüzet okozott. Molnár András Tajnai Györgyöt perelte, mivel Tajnai teletetésre vállalt el marhákat. Ezzel az állatok az őrzésébe kerültek, s a felelős őrzés szabályai szerint az állatokban keletkezett minden sértés, kár az őrzőt terhelte. A teletetés során az istállóban tűz keletkezett, amelynek során Molnár András egy fias tehene is megégett. A bíróság megállapítása szerint Tajnai „*gondviseletlensége*” miatt gyulladt ki az istálló, ezért, „midőn az marhák teletetését magára vállalta, szerencséseket is magáé-vá tette” a kár megtérítésére kötelezték.⁴³ Hasonlóképpen Fél István bérese, Vajnai Péter ellen nyújtott be keresetet, mivel a tűzben szállása, s abban négy tinaja és három kocsis lova benn égett. Miután a perben Vajnai elismerte, hogy „a tüzet, melyről felgyulladt az istálló ő hatta takaratlan és bátorságtalan helyen”,⁴⁴ ezért a bíróság a kár megtérítésére kötelezte. Szintén tűz által okozott kárért vonták felelősségre Molnár Antalt, aki Szépe János és Kontz István tulajdonostársa volt a malomban, de „nemcsak társ volt, hanem a molnárságot is magára vállalta, azonban nem úgy viselvén gondját, amint tartozott volna, azért meggyulladván a kár megesett.” Ezért a bíróság a molnárt gondatlan magatartása miatt kártalanításra kötelezte.⁴⁵

Ugyancsak kártérítésre kötelezték azt a vásárhelyi lakost, akinek „*vigyázatlansága miatt*” Mirza János molnármester bal kezének két ujját elvágta, „az általa okozott gyógykezelés költségét, fogadott munkájának elmulasztásáért” kártérítésre kötelezték.⁴⁶

A mezővárosok joggyakorlatában előforduló szerződésen kívüli felelősségi kérdések az állatkárokkal kapcsolatban merültek fel. Ez természetes hiszen a jobbágy-paraszság körében egyrészt jelentős számú állatállomány volt, másrészt vagyonuk döntő többségét az állatok képezték. Miután megélhetésük is döntően attól függött, hogy mennyi, s milyen egészséges marhákkal bírnak, ezért az állatokban esett, okozott legkisebb kár megtérítéséért az azonnal bírósághoz fordultak. Az „állatkárok” megítélése két szempontból érdekes. Egyrészt az állatok által okozott károk megállapítása, amely a vétkes felelősség

⁴¹ KELEMEN IMRE: *Magyar hazai polgári magános törvényről írt tanítások*. Pest, 1822. II. 725. „Álnokságos kár amelyet tudva és magában feltett szántsándékból tesz valaki.”

⁴² SZLEMENICS PÁL: *Polgári magyar törvény*. 1823. III. 318., KELEMEN: i. m. 725.

⁴³ Cs.m.L.Sz.F.V.A.102.b/1 251/1777

⁴⁴ Cs.m.L.Sz.F.V.A.102.b/1 95/1768

⁴⁵ Cs.m.L.Sz.F.V.A.102.b/2.506/1791.

⁴⁶ Cs.m.L.Sz.F.V IV.A.9/1809.

körébe tartozik,⁴⁷ bár korabeli joggyakorlat a tiltott cselekmények közé sorolta, másrészt az állatokban akkor okozott károkért való felelősség, amikor az elkóborolt marhát vissza akarták hajtani, amely az elkövető vétkeességét feltételezi. Először vizsgáljuk meg az állatok által okozott károkért való felelősség szabályait egy mezőváros joggyakorlatában. Gyakran keletkezett kártalanítási igény abból, amikor az állat más javaiban, gabonájában, szénájában tett kárt, s ennek megtérítését kérték az állat tulajdonosától, vagy attól, akinek felelőssége lett volna az állatra vigyázni, így a béresektől, csikósoktól, gulyásoktól. Az állatok által okozott károk megelőzésére, már Werbőczy is tesz utalást, amikor előírta, hogy „ha nemes vagy paraszt a vetésekről vagy rétekről és kaszálókról, avagy tilalmas makkos erdőkből lovakat, ökröket, juhokat, disznókat avagy más marhákat vagy barmokat az azokban okozott károk miatt hajtana be, hogy azokat zálog és váltság alá vesse, az a káros fél azokat az állatokat három napnál tovább magánál nem tarthatja.”⁴⁸ Ezt követően az okozott kárt meg kellett becsülni és azt meg kellett téríteni. A 18. században az állatok által okozott károkért való felelősség igen változatos formái fordultak elő, de a Hármaskönyvben előírt szabály, miszerint az állatot be lehetett fogni és a város előljárójához lehetett hajtani, s mindaddig zálogként visszatartani, amíg a vétkes nem fizetett, igen ritkán történt meg.⁴⁹ A felperes Janó Józsefet bíróság elé hívta, mert mint előadta Janó József szállásáról, az ő rossz gondviselése miatt a marhái által jöttek és a felperes gabonájában háltak. „Július 10. napján reggel 15 db. szarvasmarháját a jó szomszédság okából vetésemről elhajtottam, azután ismét három lova pocsékolta az egybehordott gabonámat, majd Janó cselédjét megintettem, hogy ha ezután valami marháját a magam szállásán kárban találom a NS. tanács rendelése szerint behajtom.”⁵⁰ Ezután három lovat ismét a vetésében talált a felperes berekesztette az állatokat, melyre az alperes fiai fokossal jöttek a felperesre. Végül az okozott kárért az egyik lovat zálogul hagyták a felperesnek. A bíróság az alperest kártérítésre kötelezte, „akárkinek marhái találtatnak más földjén, akár vetésben, akár legelőben, az okozott kárért tartozzon fizetni.” Ezt a gyakorlatot akarták a törvényalkotók az 1795-re elkészült magánjogi törvényjavaslatokban is megszilárdítani, amikor megfogalmazták: „Mindazok, akik idegen marhákat bárhonnan, bármilyen címen és ürüggyel behajtanak, a behajtás megtételétől számított három napon belül vagy a legközelebbi szolgabíró, vagy az illetékes megye alispánja számára szokott módon bejelenteni, hatalmaskodás büntetésének terhe mellett, és ezt a marhák gazdája számára annak felszólítása ellenében nyilvánossá tenni kötelesek.”⁵¹ Ezen eset kivételével a gazdák inkább igyekeztek visszahajtani az állatokat. Ennek az a magyarázata, hogy a gazdák ismerték egymás állatait, s ha az állat elkóborolt, akkor megpróbálták gazdájához visszaterelni. Ezen terelések során azután gyakran szerettek sérülést az állatok, melyek további perlekedésre adtak lehetőséget. Ez történt Dömsödi Imre és Kecse Bálint esetében is. Dömsödi előadta a bíróságon, hogy „az tavasz félen, az utolsó nagy fergeteg után, mikor már a lovakat ki lehetett eresztetni, három darab lovaimat a Veker alá kirekesztettük. A lovak felleltek a Veker alól Kecse Bálint vetésére. A gazda a lovakat nekiverte a Vekernek. Kettő visszafordult de a har-

⁴⁷ KELEMEN: i. m. II.734. „a barmok által okozott kárt így is lehet meghatározni, hogy az olly magános valóságos vétek, mely szerint a mások barmainak legelések által, a mi funósokban valami kár esik.”

⁴⁸ HK.III.33. Ezt a szabályozást erősíti meg az 1729:42. tc., SZLEMENICS PÁL: i. m. 327–330., BÓNIS: i. m. 272.

⁴⁹ KELEMEN: i. m. II.734–744., SZLEMENICS PÁL: i. m. 327–334.

⁵⁰ Cs.m.L.Sz.F. V:A:102.b/3. 682/1797.

⁵¹ Projectum Legum Civilium LVII. 2. §.

madik, a legerősebb által akart menni, de a nagy hófúvásban (mintegy gatyakötésig ért) beleesett és bele dőglött.” Kecse Bálint azzal védekezett, hogy többször előfordult, hogy Dömsödi szomszéd lovai az ő földjére mentek, s kérte is a szomszédot vigyázzon az állataira. Ő csak vissza akarta hajtani a lovakat a gazdához. A bíróság úgy ítélte meg az esetet, hogy „Kecse Bálint tartozott a maga vetésit oltalmazni, és azt cselekedte, *következésképpen nem rossz szándékból és akarattal* vesztette el Dömsödi Imre lovát. Dömsödi pedig, mint szomszéd tartozott volna lovának gondját viselni, ezért Kecse a kereset alól felmentetik.”⁵² Ezzel a bíróság a felelősséget az állat gazdájára hárította, hiszen a jó gazda gondosságával kellett volna loviaira vigyáznia.

Dobossy Gergely panaszkolta, hogy Nyíri János jószágai kárt tettek a vetésben. „Az okozott kár [...] esküdt urak által 15 köből búzára becsültetvén, azért a Nyíri János annak megadására ítéltetik.”⁵³ Hasonló kártétel miatt, melyet Köröndi Ferenc 8 tehene és 4 borja okozott Szalai István szénájában, a felek a bíróság előtt egyezséget kötöttek, hogy a károsult Körönditől „két rudas szénát elvisz.”⁵⁴ Demeter Mihályné Túri Jakabot perelte be egy sertésének az agyoncsapásáért. Az alperes azzal védekezett, hogy többször kérte Dömsödinét, hogy sertéseit zárja be, amit az nem cselekedett, s a szabadon lévő sertések Túri kis leányát feldöntötték. A bíróság ítélete szerint „Demeterné a Város törvényeinek tilalma ellenére sertéseit zárva vagy kötve nem tartotta, azok Túri Jakab leánykáját feldöntötték, a megdöglött sertésért Túri fizessen három forintot s azzal Demeterné elégedjen meg.”⁵⁵

Az esetek többségében azért indult a per, mert az elbitangolt állatokat megkísérelték visszahajtani, s közben esett a kár az állatokban. Czákó Gergelynek a lovát Jenei István megütötte, mivel az a vetésen ment át, mely ütés következtében a ló ötöd napra megdöglött. A bíróság szándékos károkozást állapított meg, hasonló értékű ló megadására kötelezte Jeneit.⁵⁶ Miután Vékony István marhái a széna alá mentek és Székely János bérese, Csendes Mihály azért, hogy onnan elhajtsa azokat az egyikbe vasvillát dobott, ami miatt az állatot le kellett vágni. Miután az volt a szokás, hogy ha valakinek marhája kárt tesz azt illendően megbecsültesse, „de Székely János bérese azt *elmulasztotta, szántsándékkal* hajította a tehénbe a vasvillát, ezért fizessen 6 forintot. Ugyanakkor Vékony István is, amit maga sem tagadja marhájának gondviselésében *resten* volt, szenvedjen 6 forint kárt.”⁵⁷ Ez estben a bíróság kármegosztás mellett döntött, mivel mindkét fél vétkes volt.

Kozma Mihály is azért tett panaszt mert nyomtatáskor Nagy András marhái gyakorta elmentek az ő szérűjére, de soha nem ütötte meg azokat, hanem visszafordította. Amikor viszont Kozma Mihály lova ment át Nagy András szérűjére, akkor a Nagy fia úgy ütötte meg a lovat, hogy az fél szemére megvakult. A bíróság megfizettette az okozott kárt.⁵⁸ Vecseri Gergely azért panaszkolta be Szántó Mihályt a bíróságnál, mert „egy eltévelyedett öt esztendőös sertését Szántó Mihály, mivel a búzájában találta béreseivel annyira verte, hogy az többé fel nem gyógyulhatott, hanem bírói visitáció mellett, mivel nem tudta, hogy kinek a tulajdona a sertés Szántó Mihálynak kiadatott.”⁵⁹ A bepanaszolt nem

⁵² Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/3. 642/1795.

⁵³ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/3. 631/1795.

⁵⁴ Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/1.180/1774.

⁵⁵ Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/1 213/1775.

⁵⁶ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1. 50/1765.

⁵⁷ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 190/1774.

⁵⁸ Cs.m.L.Sz.F. V.A.102.b/1 253/1777.

⁵⁹ Cs.m.L.Sz.F.V.A.102.b/2. 462/1796.

tagadta, hogy megverte a sertést, de azzal próbálta menteni magát, hogy úgy hitte Berkecz Pál szomszédjáé, akinek állatai gyakran jöttek át az ő búzájába. Végül Szántó Mihályt a sertés árának megtérítésében marasztalták. Érdemes az eset hátterét egy kicsit megvizsgálni. A Hármaskönyv rendelkezése értelmében, ha valaki idegen állatot talál, három napra zálogként magánál tarthatja, azt követően az illetékes alispánhoz vagy szolgabíróhoz kell fordulni az állat által okozott kár megítélése végett. Az adott esetben Szántó Mihály agyonverte a búzájában talált disznót, majd ezután kihívta az előjáróságot, akik megállapították, hogy a disznó megdőglött, s mivel Szántó Mihály azt állította, nem tudja kié az állat, a kor szokásának megfelelően átadták neki a disznót kárenyhítés végett elfogyasztásra. Ezután jelentkezett az állat gazdája, akivel szemben a bepanaszolt azt állította, azt hitte, a másik szomszédé a disznó. A bíróság nem vizsgálta azt a tényt, hogy a bepanaszolt nem tartotta be az általános szokásjogi normát, és hogy szándékosan verte/verette meg a disznót, csak a sértett kárát állapította meg, amelynek megfizetésében az alperest elmarasztalta.

Érdekes döntés született Kovács István és Mezei Péter között zajlott perben. Kovács István előadása szerint, amit Mezei Péter sem tagadott „az elmúlt héten, húshagyó kedden két rugott csikómat a fiam az istállóból kibocsátotta, mivelhogy az ilyen kis csikónak nem tartjuk hasznosnak azon egy helyben való állást, azonképpen Mezei Péter szomszéd uram is négy rugott csikóját, két tavalyi borját ki szokta bocsátani. Ezek együtt eljöttek az én szénám alá, az enyimek is elmentek az övére. Az ő fia, amikor a két csikóm az takarmányos aklába bementek az egyik csikómat úgy megverte, hogy egy holnapig fel nem kelhetett.”⁶⁰ Természetesen Kovács István a csikóban okozott kár megtérítését követeli szomszédjától. Ez az eset is világosan bizonyítja, hogy a jobbágy-parasztság életében mindennapos dolog volt, az állatokról való gondoskodás, figyeltek arra, mikor kell legelőre kihajtani, vagy épp behajtani az állatot. Az állatokért való felelősség hozzá tartozott mindennapjaikhoz. Talán ezzel magyarázható, hogy az állatok elkőborlását nem tekintették súlyos esetnek, ha kárt okozott az állat legtöbbször kölcsönösen megegyeztek, ennek következtében arányaiban kevés az állatok által okozott károk megtérítésére vonatkozó per. Másképp ítélték meg a parasztok azt az esetet, amikor magában az állatban esik kár, az állat sérül meg, s ezáltal kiesik a munkavégzésből. Ezen esetekben sokkal gyakrabban fordultak bírósághoz jogorvoslatért. Valószínűsíthető, hogy a felek közötti egyezés békés úton nem jött létre, mert nagyobbak ítélték azt a kárt, ami az állatban magában esett, mint az állat által a vetésben, gabonában szénában okozott kárt. Az előbbi esetben végül a bíróság azt a döntést hozta: „minthogy a csikóban történt kár Mezei Péter cselédjei által lett kergetésből származott, de *szerencsétlenségnek* is lehet tulajdonítani, a csikónak fele árában ítéltetik.”⁶¹ Sok kárt okoztak az elkőborolt sertések, amit Vetseri Gergely és Pádár István vitája is bizonyít. Pádár István állítása szerint sertéseit a csűrhére hajtotta, amikor az egyik kivált a többi közül, s mint utóbb kiderült Vetseri Gergely kertjébe ment, aki az újabb sertés által okozott kárt tapasztalván „annyira megbosszankodtam azon kőborló sertésekre, hogy azt mondtam, mind agyonverem.”⁶² A bíróság ezen vallomásra ítelt úgy, hogy az alperese saját vallása által, *bosszúságból és szántszándékkal* vágta agyon a sertést, melynek megbecsült árát tartozott felperesnek kifizetni. Ugyancsak a kukoricásban kárt okozott sertések miatt veszekedett két szomszéd, kölcsönösen vádolva egymás cselédeit, hogy nem vigyáztak

⁶⁰ Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/2. 484/1790.

⁶¹ Cs.m.L.Sz.F.V.A.102.b/2. 484/1790.

⁶² Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/2.531/1792.

az állatokra és a szomszédhoz hajtották át azokat. A per kimenetelét végül az döntötte el, hogy a felperes csőszé azt állította: „én mint csősz a kezem alatt lévő jószágot tartoztam a kártevő jószágtól megoltalmazni, amiképpen lehetett [...] ezért gazdám kutyái által, a gazdám kukoricásából a sertést kikergettem.”⁶³ A bíróság erre a vallomásra hivatkozva mondta, hogy a csősz tilalmas dolgot nem cselekedett, „mely kergetés miatt a sertés meghevülván, megdöglött, annak árában a béres nem ítéltethetik,”⁶⁴ a sertés gazdája, az alperes köteles a kárt viselni. Tulajdonképpen itt a bizonyíték arra, hogy a mezőváros előljárói, maguk is parasztemberek lévén nagyon jól ismerték a mindennapi szokásokat, s tudták, hogy az elbitangolt állatot általában a gazdák, vagy a béresek, nem fogják meg és tartják maguknál zálogként, hanem igyekeznek rövid úton az elkóborolt állatot visszakergetni saját gazdájához. Miután ezzel saját maguk tulajdonát is védték, ami a köteleességük is volt, ezért nem követtek el jogsértést. Kártérítésre csak akkor kötelezték őket, ha megállapítható volt a szándékos magatartás, amikor az állat értékét, vagy annak arányos részét szabták ki büntetésként.

MÁRIA HOMOKI-NAGY

ZUR FRAGE DER VERANTWORTUNG FÜR DIE ANGERICHTETEN SCHADEN AUßERHALB DER VERTRAGE

(Zusammenfassung)

Die Verfasserin untersucht in dem vorliegenden Aufsatz die Frage der Verantwortung für angerichtete Schaden in Situationen außerhalb der Verträge in der Rechtspraxis einer ungarischen Kleinstadt im 18. Jahrhundert. Weil es in solchen Fällen damals kein einheitliches Gesetz existierte, wurden die gültigen Normen des Gewohnheitsrechtes durch die Rechtspraxis der Gerichte aufgestellt.

Diese Form der Verantwortung wird in dem Aufsatz vor allem in den verbotenen privatrechtlichen Fällen (*delicta privata*) untersucht. Es konnte festgestellt werden, daß die Gerichte die Täter in den Prozessen der sog. iniuria gewöhnlich zur körperlichen Strafe verurteilt haben. In manchen Fällen wurden die Täter auch zur Entschuldigung sowie Geldstrafe verurteilt.

Eine andere Gruppe der Verantwortung für angerichtete Schaden außerhalb Verträge bilden diejenigen Fälle, in denen der Schaden durch das sündhafte Verfahren des Täters verursacht wurde. In dem alltäglichen Leben einer Kleinstadt kommen am häufigsten innerhalb dieser Kategorie die Brandfälle vor. Diejenigen Personen die den Brand – sogar wegen Sorglosigkeit – verursacht haben, wurden für ihre Tat verantwortlich gemacht und zur entsprechenden Entschädigung gezwungen.

Die dritte Gruppe des Kreises der Verantwortungen, die in den landwirtschaftlichen Kleinstädten am häufigsten vorkommt, bilden die Schaden, die durch die Nutztiere der

⁶³ Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/2.516/1791.

⁶⁴ Cs.m.L.Sz.F V.A.102.b/2.516/1791

Hauswirtschaft verursacht sind (*damna per pecora facta*). In diesen Fällen können entweder die Besitzer oder die Behüter der Viehe verantwortlich gemacht werden. Auf diesem Gebiet begegnet uns eine spezielle Gruppe der Prozesse. Es kommt nämlich oft vor, daß das verlorengegangene Vieh von denjenigen Personen, die das Vieh gefunden haben, verletzt wurde. In solchen Fällen erhob der Besitzer des Viehes eine Anklage vor Gericht. In den Situationen aber, in denen es bewiesen werden konnte, daß das verlorengegangene Vieh auch Schaden verursachte, verurteilte das Gericht eine Entschädigungsverteilung zwischen Klägern und Beklagten.

Zusammenfassend kann es also festgestellt werden, daß die Gerichte im 18. Jahrhundert konsequenterweise diejenigen Personen, die Schaden verursachten, zur Verantwortung zu ziehen versuchten.

JAKAB ÉVA

Apropóó jogharmonizáció: gondolatok az ókori kellékszavatossági modell kapcsán

A következő tanulmányt Nagy Károly életműve és emléke előtti tisztelgésnek szánom. A korán távozott kolléga egykori tanár-professzorom volt, akinek előadásait szorgalmasan látogattuk, jegyzeteltük. A nemzetközi jogi vizsgám feszültsége a kari első emeleti régi toronyszobájában még mindig élénken él emlékezetemben – szigorú, de igazságos követelményrendszerével lelkiismeretes felkészülésre ösztönzött minden hallgatót. Akkoriban némileg megütköztem az „akadémikus rendetlenségen”, az íróasztalon, dohányzóasztalon és fotelokon tornyosuló szakirodalom összevisszaságán, ami őt annyira jellemezte. Azóta megtanultam, hogy a kutatószoba topográfiai pontjai fontos mérföldkövei a lassan építkező tudományos munkának.

A tanulmány ugyan nem a nemzetközi jog témaköréből merít, de bizonyos nemzetközi vonatkozással rendelkezik: 2002. április 13-án Bukarestben, az Alexander von Humboldt-Stiftung által szervezett Súdost-Europa Konferenz keretében tartottam előadást ebből a témából, ami talán már emiatt is érdekelte volna a Jubilánst. Ezen túl, a téma annyira nemzetközi jogi jellegű, amennyire a megrögzötten magánjogi érdeklődésű jogtörténész „nemzetközi” tud lenni.

I. Az *Imperium Romanum*, a Római Birodalom a császárkorban gazdasági és politikai egységbe foglalta a Földközi-tenger medencéjében fekvő provinciákat, amelyek virágzó kereskedelmi életét jól példázzák a ránk maradt okiratok. A hellenisztikus Egyiptom területén a szerződéseket főként papiruszra írták, míg Itáliában és a nyugati provinciákban inkább a viaszostábla volt az elterjedt íráshordozó. A viaszos táblák többnyire kisméretű, kb. 10x14 cm-es, puhafából metszett táblácskák, amelyek felületét egy keskeny rámán belül kimélyítették és viasszal kiöntötték.¹ Ebbe a vékony viaszrétegbe fémből készült írószerszámmal (*stilus*) karcolták bele a szerződés szövegét. Ilyen viaszos táblákat találtak az ókori Itália területén Pompeji, Puteoli és Herculaneum ásatásainál, de a Római Birodalom távoli provinciáiban is, így például Dáciában. Jelen tanulmány a dáciai leletekből származó és rabszolgák adásvételét rögzítő viaszos táblákkal foglalkozik. A szorosan vett jogi interpretáció előtt célszerűnek látszik röviden áttekinteni a táblák megtalálásának történetét ill. keletkezésük ókori gazdasági és társadalmi körülményeit.

¹ L. WENGER: *Die Quellen des römischen Rechts*, Wien 1953, 55. és k., 74. és k.

Az első viaszos táblákat az erdélyi Verespatak (ma Rosia Montana) mellett 1786-ban lelték meg elhagyott, régen elfeledett bányáüregekben. A XVIII. századi bányászfalu ókori hagyományokra épült. Daciában, a Traianus császár által a dákok legyőzése után kialakított római provinciában az aranybányászat igen fontos gazdasági tényező volt. A bányák igazgatásáért felelős császári tisztviselők Apulumban rendezkedtek be.² Verespatak közelében is kiépült egy szerény bányászfalu, *Alburnus maior*, amit a források *vicus Pirustarum* megjelöléssel is emlegetnek. A XIX. század végéig számos lelet került napvilágra, amelyek azonban részben igen rossz, olvashatatlan állapotban voltak. Theodor Mommsen huszonötöt talált értékelhetőnek és publikált a *Corpus Inscriptionum Latinarum* III. kötetében (Berlin, 1873). Ezek közül tizenhárom szövege olvasható anynyira, hogy a jogtörténeti szempontok szerinti elemzést lehetővé teszik.³

Először két helybéli tudós kísérelte meg a táblák megfejtését: Finály Henrik, a Kolozsvári Egyetem professzora és Cipariu Timotheus, a Balászfalvi Gimnázium kanonok igazgatója. A javított változat Karl Zangemeister, a nagytekintélyű tudós, gothai könyvtáros tollából származik. A romanisztikában általánosan elfogadott, újabb szövegkiadás V. Arangio-Ruiz nevéhez fűződik.⁴

A viaszos táblák túlnyomó többsége jogi szövegeket tartalmaz: adásvételi szerződések rabszolgákról illetve ingatlanokról, kölcsönszerződések, társasági szerződés, pénztét (rendhagyó letét) és munkabérszerződések. Az egész lelet a Kr. u. II. századból származik, a legtöbb tábla egy viszonylag rövid időtartamból, a II. sz. 60-as éveiből maradt ránk. Az utolsó olvasható dátum – 167 – más forrásokból ismeretes, hogy ebben az évben törtek be a markomannok Daciába. A lakosság bizonyosan menekülni próbált és néhányan befalazták a házi archívumot, használati tárgyakkal és szerszámokkal együtt, az aranybánya elhagyott járataiban.

A 25 okirat közül 14-ben biztosan megállapítható a kiállítás helye: egyet *Alburnus maior*-ban, kettőt *Deusaraban*, egyet-egyet *Kartumban* illetve *Immenosum maiusban* foglaltak írásba. Az utóbbi három valószínűleg igen kis település lehetett, mert más forrásban nem nyernek említést; de mindegyiket, még *Alburnus maior*-t is *vicus*-nak, és nem *civitas*-nak nevezik a források.⁵

Három okirat ismeretes Daciából, amely rabszolgák adásvételét rögzíti. A legteljesebb szöveg talán a következőben található (FIRA III. 87, Kr. u. 142):

*Maximus Batonis puellam nomine Passiam, sive ea quo alio nomine est, annorum circiter plus minus sex, empti sportellaria, emit mancipioque accepit de Dasio Verzonis Pirusta ex Kavieretio ... Eam puellam sanam esse, a furtis noxisque solutam, fugitivam erronem non esse praestari; quot si quis eam puellam partemve quam ex eo quis evicerit, quo minus Maximum Batonis, quoque ea res pertinebit, habere possidereque recte liceat, tum quanti ea puella empti est, tantam pecuniam et alterum tantum dari fide rogavit Maximus Batonis, fide promisit Dasius Verzonis ...*⁶

² A település *colonia* rangjára emelkedett és szabad lakosai *civitas Romanat* kaptak, lásd PÓLAY ELEMÉR: *A dáciai viaszostáblák szerződései*. Budapest 1972, 27. és k.; V. SOTROPA: *Le droit romain en Dacia*. 1990, 205. és k.

³ Lásd PÓLAY: *Dáciai táblák* 22. és k.

⁴ *Fontes Iuris Romani Anteiusiniani*², Firenze 1943.

⁵ PÓLAY: *Dáciai táblák* 24.

⁶ FIRA II 88: „Maximus, Bato fia, megvette és mancipációval átvette a Passia nevű rabszolgánny, vagy ahogy éppen hívják, körülbelül hat éves, talált gyermek, Dasiustól, Verzo fiától, pirusza Kavieretiumból ...

Az okirat felépítéséről a következőket állapíthatjuk meg: A szöveg első része az adásvételi szerződés lényeges elemeit rögzíti (eladó, vevő, áru, vételár); a második szerkezeti elem az eladó garanciaígéretét tartalmazza rejtett fizikai hibák, illetve joghiba esetére; ezt követi a vételár kifizetésének nyugtázása, majd a dátum és a tanúk sora. Az okirat objektív stílusú, a jogi tényekről egyes szám harmadik személyben tudósít. Az írnok vagy jegyző a vevő szemszögéből fogalmaz, ami arra utal, hogy az okiratot a vevő kérésére (valószínűleg az ő költségére) készítették és azt elsősorban ő őrizte magánál. Erre utal ezen okiratok funkciója is: a megkötött adásvételt rögzítik, a felek szolgáltatásaikat már kicserélték. Az írásba foglalás azért fontos, hogy a vevő az általa megvásárolt és átvett áru eredetét (a szerzés jogszerű, jóhiszemű módját) igazolni tudja és az eladó helytállási kötelezettségét a garanciaígéret alapján szükség esetén könnyen bizonyítani tudja.⁷

Szerződésünkben a vevő egy bizonyos Maximus, Bato fia. A névhasználat ezen módja, amikor a *nomen gentilicium* után az apa neve birtokos esetben szerepel, a görög kultúrkörre jellemző,⁸ az egyiptomi görög nyelvű papiruszok például következetesen ezt a formát alkalmazzák. A Bato tipikus illír név, amely több okiratban is előfordul.⁹ A vevő neve után közvetlenül az adásvétel tárgyának leírása következik: egy Passia nevű, hozzávetőlegesen hat éves rabszolgálya. A rabszolgálya nevének némileg határozatlan megjelölése általánosan elterjedt, mivel a név minden új tulajdonosnál változhat, azaz nem marad föltétlenül állandó a rabszolga élete folyamán.¹⁰

Az életkoráról sem álltak rendelkezésre megbízható adatok, a születéseket nyilvántartó anyakönyvi rendszer az ókorban nem létezett¹¹ – ezért szorítkozik az okirat készítője a körülbelüli adatra. Feltűnő a rabszolgálya zsenge életkora: hatéves, tehát még gyerek. A rabszolgapiacra éppen az ilyen fiatal rabszolgák voltak a legkeresettebbek, akik az új tulajdonos házában nevelődhetek fel, így jobban alkalmazkodtak új környezetükhöz ill. beletanultak a nekik szánt munkába.¹²

A *sportellaria* szó jelentése „kosár, vesszőkosár”, amit az adásvételi okirat kontextusában már Pólay úgy értelmez, hogy a rabszolgagyerek „talált” voltát jelöli.¹³ Az mindenesetre bizonyosnak látszik, hogy a *sportellaria* szó az egyébként szokásos origo-megjelölés helyett szerepel az okirat 3. sorában: a másik két dáciai rabszolgavételben ezen a helyen a *natione Graecum* (görög származású) ill. a *natione Creticam* (krétai származású) kitétel olvasható. A Passia nevű rabszolgálynál tehát a vevő nem tudta

Maximus, Bato fia hite alatt kérdezte és Dasius, Verzo fia ..., hite alatt ígérte, hogy helytáll azért, hogy ez a lány egészséges, lopás vagy más deliktum miatt nem áll fenn teljesítetlen követelés ellene, nem szökött, nem csavargó; és ha valaki a szóban forgó lányt vagy annak részét elperli, aminek következtében Maximus, Bato fia ill. akit a dolog éppen illet, azt jogosan bírni, birtokolni nem tudja, akkor amennyiért azt a lányt vették és még egyszer annyit, megfizeti ...”

⁷ W. KUNKEL: *Epigraphik und Geschichte des Römischen Privatrechts* (Vestigia. Beiträge zur Alten Geschichte, B. 17: Akten des VI. Internationalen Kongresses für Griechische und Lateinische Epigraphik) München 1972, 195. és k.

⁸ H.-A. RUPPRECHT: *Kleine Einführung in die Papyruskunde*. Darmstadt 1994, 2.

⁹ KERÉNYI A.: *A dáciai személynevek*. Budapest 1941, 269.

¹⁰ Hasonló fogalmazást figyelhetünk meg a papiruszokban, lásd JAKAB É.: *Praedicere und cavere beim Marktkauf*. Sachmängel im griechischen und römischen Recht. München 1997, 200. és k.

¹¹ Lásd MOLNÁR I. – JAKAB É.: *Római jog*. Szeged 2001, 122.

¹² A *verna* szóval jelölik a források a háznál született rabszolgákat, lásd JAKAB: *Praedicere* 7. és k.; ugyanott az életkoráról is.

¹³ A kitett gyerekek sorsáról és státuszáról a Római Birodalomban lásd M. MEMMER, SZ 107 (1990) 1. és

megnevezni a *natiot*, ahonnan az áru származik. A *natio* megjelölését az *aediles curules* is felvették a kötelezően szolgáltatandó információk sorába, amint erről Ulpianus tudósít.¹⁴

Az eladó okiratunkban Dasius, Verzo fia, pirusza a *Kavieretium* nevű faluból. A Verzo szintén illír név, a görögös névhasználat a hellenizált kultúrkör jellemzője. A vételár kétszázötven dénár, ami a dáciai okiratokban viszonylag magas árszintet képvisel.¹⁵

Az adásvételt az *emit Mancipioque accepit* (megvette és mancipációval átvette) kifejezés írja körül: Az *emit* ige a vétel tényét nevezi meg: egyrészt a felek egybehangzó akaratnyilvánítását, ami a konszenzuális szerződés létrejöttét, másrészt a vételt mint *causa traditionist*, illetve *causa Mancipationist*, mint a dologi jogi aktus jogcímét.¹⁶ Az *emptio venditio* kifejezett rögzítése az okiratban azért fontos, hogy a vevőnek az *actio empti*, a praetori adásvételi kereset megadását biztosítsa jogigény esetére. Az *actio empti* kárterítésre ment, ha az eladó a szerződésszegésben vétkes, kötelezettségeit dolosusan nem vagy nem megfelelően teljesíti. Főleg a jog- és kellékhibákért való helytállás a releváns esetünkben, mivel a dolog átadása az okiratba foglaláskor már megtörtént.

A *Mancipioque accepit* kifejezés egyértelműen az adásvételt mint kötelmi ügyletet követő dologi jogi aktusra, a tulajdon-átruházásra utal: mancipációval átveszi a vevő az eladótól a vétel tárgyát. A mancipációt már a XII t. t. joga ismerte, a legszemléletesebb leírás Gaiustól származik (1.119):¹⁷ *Est autem Mancipatio, ut supra quoque diximus, Imaginaria quaedam venditio: quod et ipsum ius proprium civium Romanorum est ... A Mancipatio nyilvános, tanúk előtt lezajló aktusánál az eladó átengedi a rabszolgát a vevőnek. Az átvevő az aktívan cselekvő fél, aki a tulajdonjog megszerzését publikussá tevő mondókát (*Hunc ego hominem ex iure Quiritium meum esse aio isque mihi emptus esto hoc aere aeneaque libra ...*) elmondja és kezét a rabszolgára teszi, majd azt magával elvezeti. A *Mancipatio* tulajdonszerzés és adásvétel egyben, tehát fogalmilag visszterhes; a mérlegtartó közreműködése bizonyítja az ősi formális adásvételi funkciót. A pénzforgalom elterjedésével a vételár lemerése háttérbe szorult, csak jelképes vételi*

¹⁴ D. 21.1.31.21: *Qui Mancipia vendunt, nationem cuiusque in venditione pronuntiare debent: plerumque enim natio servi aut provocat aut deterret emptorem: idcirco interest nostra scire nationem: praesumptum etenim est quosdam servos bonos esse, quia natione sunt non infamata, quosdam malos videri, quia ea natione sunt, quae magis infamis est. quod si de natione ita pronuntiatum non erit, iudicium emptori omnibusque ad quos ea pertinebit dabitur, per quod emptor redhibet Mancipium.* „A kik rabszolgákat adnak el, kötelesek az eladáskor közölni annak a nemzetiségét: a rabszolga nemzeti hovatartozása ugyanis vagy vásárlásra ösztönzi vagy elriasztja a vevőt: ezért érdekünkben áll, hogy ismerjük a nemzetiségét. Az ugyanis az általános vélemény, hogy egyes rabszolgák jók, mert a nemzetük nem becsstelen, mások viszont rosszak, mert olyan nemzetiségűek, amely becsstelen. Ha tehát a nemzetiségről nem nyilatkoznak, akkor a vevőnek és mindenkinek, akit a dolog illet, keresetet adnak, amely által a vevő visszaadhatja a rabszolgát.” A szöveghez lásd JAKAB: *Praedicere* 140. és k.

¹⁵ Lásd PÓLAY: *Dáciai táblák* 127. és k.

¹⁶ PÓLAY: *Dáciai viaszostáblák* 128. és k. úgy foglal állást, hogy az *emit* terminus technicus a konszenzuális adásvételt (*emptio venditio*) jelöli. Célszerűbb azonban nyitva hagyni ezt a kérdést, hisz az *emere* (*redimere*) pusztán a stipulációba foglalt készvételt illetve a vételt mint a dologi jogi aktus causáját is jelölheti.

¹⁷ Lásd Gaiushoz az aktuális kommentárt NELSON H. L. W. – U. MANTHE: *Studia Gaiana VIII. Gai Institutiones III 88–181*. Text und Kommentar, Berlin 1999, 13. és k.

összeget dobott a vevő a mérlegbe.¹⁸ Erre a fejlődési stádiumra utal szövegünkben az *apocatum pro uncis duabus*, két unciaért nyugtázva, kifejezés.

Az okirat második mondata (6–16. sor) az eladó kettős garanciaígéretét rögzíti, amelyet jellemzően stipuláció formájában teljesített. Az első stipulációs garanciaígérettel a kellékhibákért, a másodikkal a joghibákért vállal helytállást az eladó. A rejtett fizikai hibák közül a következők kerülnek kiemelésre: betegség, lopás vagy más deliktummal okozott kár miatti noxális felelősség, a rabszolga csavargó vagy szökött volta illetve epilepszia; utóbbi a görög nyelvű egyiptomi papiruszok tipikus kellékhibája, latin szövegű okiratban csak ritkán fordul elő.¹⁹ A rabszolga egészséges (nem beteg) voltát a birtokátadás időpontjára garantálja az eladó; később felmerülő egészségromlás miatt nem érvényesíthet szavatossági igényt a vevő. A noxáért való helytállás a *nox a caput sequitur* elve miatt fontos: ha a rabszolga az eladás előtt deliktummal kárt okozott harmadik személynek, akkor a károsult a mindenkori tulajdonos ellen indíthat keresetet a büntetési összeg megfizetésére ill. a kár megtérítésére. A vétel következtében tehát a vevő lesz az alperes, mert a rabszolga már az ő vagyonába tartozik. A garanciaígérettel ezen kockázat ellen biztosítja az eladó a vevőt. A jellemhibák közül csak az *erro* (csavargó hajlamú) és a *fugitivus* (olyan rabszolga, aki egyszer már szökési szándékkal elrejtőzött ill. elhagyta az úr házát²⁰) kerül kiemelésre; ezek voltak a legsúlyosabb fogyatékoságok, amelyek a rabszolga munkára való alkalmasságát lényegesen befolyásolták. A csavargó nem tér vissza időben, ha valamilyen üzleti ügyben a városba küldik, azaz megbízhatatlan. A *fugitivus*-nál fennáll a veszély, hogy újra szökést kísérel meg, ezért esetleg láncra verve vagy szoros felügyelet alatt kell dolgoztatni.²¹ Az említett jellemhibák lényegesen csökkentik a rabszolga objektív (piaci) értékét, a szolgáltatás – ellenszolgáltatás viszonya (synallagma) jelentős eltolódást szenved, ami már önmagában is indokolja az adásvétel utólagos korrekcióját.

A második stipulációs ígérettel jogi hibákért vállal helytállást az eladó: ha a rabszolgányt harmadik személy tulajdonjoga vagy más dologi joga alapján, amely már az eladás előtt fennállott, elperli a vevőtől vagy annak jogutódjától, akkor az eladó a *duplumra*, a dolog becsült értékének kétszeresére áll helyt.²²

¹⁸ A *mancipatio* szerepét vizsgálja a provinciai joggyakorlatban M. LEMOSSE: *Mancipium et droit provincial*. Mélanges Fritz Sturm I, Liège 1999, 301–309; sajnos a szakirodalom áttekintése cikkében az 1970-es évekkel zárul, ami eszmefuttatása relevanciáját lényegesen lerontja.

¹⁹ JAKAB: *Praedicere* 200. és k.

²⁰ R. GAMAUF: *Ad statuam licet confugere. Untersuchungen zum Asylrecht im römischen Prinzipat*. Frankfurt–Berlin, 1999, 72. és k. helytelenül a szubjektív definíció mellett dönt, és a szökési szándék alapján differenciál.

²¹ L. SCHUMACHER: *Die Sklaverei in der Antike. Alltag und Schicksal der Unfreien*. München 2001, 99; W. BACKHAUS: *Servi vincti*. Klio 71 (1989) 321–329; O. STOLL: *Servi vincti im römischen Weinbau*. MABH 18,1 (1999) 91–96; R. ETIENNE: *Recherches sur l'ergastule*. Actes du Colloque 1972 sur l'esclavage, Besancon 1974, 249. és k.; J. KOLENDO: *Les esclaves employés dans les vignobles de l'Italie antique*. Acta Conventus XI „Eirene”, 1971, 33. és k.; hasonlóan R. MARTIN: *Familia rustica: les esclaves chez les agronomes latines*. Actes du Colloque 1972 sur l'esclavage, Besancon 1974, 267. és k.

²² W. ERNST: *Rechtsmängelhaftung*. Tübingen 1995, 39. és k.; W. ERNST: *Das Kaufrecht in den Institutionen des Gaius*. Iurisprudentia universalis, Fschr. Mayer-Maly, Köln 2002, 159. és k.; A. WACKE: *Die sorgfältige Klagen-Auswahl durch den Käufer bei umgekehrter Eviktion*. A bonis bona discere, Fschr. Zlinszky. Miskolc 1998, 63. és k.; H. ANKUM: D. 21.2.66 pr. Eine schwierige Papinianstelle über die auctoritas-Haftung des Verkäufers im Fall umgekehrter Eviktion, Iurisprudentia universalis, Fschr. Mayer-Maly, Köln 2002, 3. és k.

A stipulációs ígéretnél korrekten a *rogavit* – *promisit* igealakot használja az okirat. Gaius is felhívja a figyelmet arra, hogy a *stipulatus est* – *spopondit* kifejezés csak római polgárok részére áll nyitva, a *spondere* ige szakrális töltete miatt.²³

II. Milyen jogrendszer szabályai szerint kötötték meg mindennapi jogügyleteiket a szerződő felek ezekben a kicsi és Rómától igen messze eső településeken? Létezett-e „dák jogrendszer”, saját törvényekkel, szokásjoggal vagy elvi jelentőségű döntésekkel? Vagy a központi hatalmat megtestesítő Rómára figyeltek a felek és a klasszikus római jog szabályait alkalmazták? Milyen viszonyban állt egymással a provincia mint gazdasági régió és a távoli Róma, a központi igazgatási és hatalmi központ?

Róma városában az *aediles curules* edictuma szabályozta az eladói kellékszavatosságot. Az *aediles curules* a római nép (*populus Romanus*) magistrátusai, akik általában a közrend fenntartásáért feleltek. Nem rendelkeztek ugyan imperiummal, csak *potestasszal*, de hivataluk politikai szempontból igen fontos volt.²⁴ Az utcák, terek, középületek, kutak stb. felügyelete mellett a piacterek rendjére is vigyáztak, és ezen hatáskörükben eladási előírásokat, piaci rendszabályokat hirdettek meg, először a rabszolgák és ígásállatok eladására, hogy a vevőket védjék az eladók csalásaitól (D. 21. 1. 1. 1 Ulp. 1 ed. aed. cur.).²⁵

Aiunt aediles: qui mancipia vendunt certiores faciant emptores, quid morbi vitiiue cuique sit, quis fugitivus errove sit noxave solutus non sit: eademque omnia, cum ea mancipia venibunt, palam recte pronuntiant. quodsi mancipium adversus ea venisset, sive adversus quod dictum promissumve fuerit cum veniret, fuisset, quod eius praestari oportere dicitur: emptori omnibusque ad quos ea res pertinet iudicium dabimus, ut id mancipium redhibeatur.

Az aktuális edictum a rabszolgák eladásáról szigorú információszolgáltatási kötelezettséget ró az eladókra, objektív felelősséggel párosítva: minden rabszolga eladója köteles a vevőt bizonyos rejtett, a megvizsgálás során nem észlelhető hibákról tájékoztatni,²⁶ illetve a kifejezetten megígért tulajdonságokért helytállni. A releváns hibákat taxatív felsorolja az edictum. Ha az *aedilis curulis* által megkövetelt információ elmarad, akkor a magistrátus a vevő segítségére siet, azaz megadja a vevőnek a perlés lehetőségét²⁷ az

²³ Gai. 3.93; lásd NELSON-MANTHE: *Gai Institutiones*. 111. és k.

²⁴ W. KUNKEL – R. WITTMANN: *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*. München 1995, 474. és k.; KÜBLER: RE XIV 1 (1928) 411. és k.; H. SIBER: *Römisches Verfassungsrecht*. Lahr 1952, 201. és k.; JAKAB: *Praedicere* 102. és k.

²⁵ D. 21.1.1.1 Ulp. 1 ed. aed. cur.: „Az aediliszek elrendelik: Akik rabszolgákat adnak el, hozzák a vevők tudomására, melyiknek mi a betegsége vagy hibája, melyik szökött vagy csavargó és melyiket terheli *nox*a; mindezt, amikor rabszolgákat adnak el, kötelesek helyesen és nyilvánosan kijelenteni. Ha egy rabszolgát ezekkel (az előírásokkal) ellenkezően adtak el, vagy nem olyan állapotban volt, amit (az eladó) az eladáskor mondott vagy ígért, ami miatt (a vevő) állítja, hogy (az eladó) helytállni köteles: a vevőnek és mindenkinek, akit a dolog illet, megadjuk a perlési lehetőséget arra, hogy a rabszolga visszavetessék ...”

²⁶ D. 21.1.1.6 Ulp. 1 ed. aed. cur.: *Si intellegatur vitium morbusve mancipii (ut plerumque signis quibusdam solent demonstrare vitia), potest dici edictum cessare: hoc enim tantum intuendum est, ne emptor decipiat. „Ha a rabszolga betegségét vagy hibáját észre lehet venni, mint ahogy bizonyos jelek utalni szoktak a hibákra, azt mondhatjuk, hogy az edictumot nem lehet alkalmazni: az edictum ugyanis arra az esetre vonatkozik, hogy a vevőt ne csapják be.”*

²⁷ D. 21.1.19.6 Ulp. 1 ed. aed. cur.: *Tempus autem redhibitionis sex menses utiles habet: si autem mancipium non redhibeatur, sed quanto minoris agitur, annus utilis est. sed tempus redhibitionis ex die venditionis currit aut, si dictum promissumve quid est, ex eo ex quo dictum promissumve quid est. „A redhibitio hat hónapos perlési határidőhöz kötött: de ha a rabszolgát nem adták vissza, hanem vételárcsökkenté-*

elállásra (*redhibitio*)²⁸ vagy a vételárnak a hibával arányos csökkentésére (*actio quanti minoris*).²⁹

Az edictum szóhasználatát és a rabszolgavételi okiratok kellékszavatossági kikötései közötti hasonlóság szembeszökő. Ez arra a feltételezésre indít, hogy az egyes szerződések esetleg a központi edictum – mint *ius cogens* – közvetlen befolyása alatt állnak. Elképzelhető, hogy az aediliszi rendelet Rómában és az egész Római Birodalomban általánosan kötelező jogszabály volt?

Erre a kérdésre aligha lehet egy mondatral válaszolni, mert forrásaink nem nyilatkoznak egyértelműen. A választ illetően pusztán bizonyos fontolgatások lehetségesek: a Kr. u. 63-ban született SC *Neronianum* például a viaszostáblák mint bizonyítási eszközök érvényességének külső formai követelményeit taglalja. Pontosan rögzítésre kerül, hogyan kell előállítani, átlukasztani és zsinórral összefűzni, lepecsételni a táblákat, hogy bizonyító erejük teljes legyen. A SC feltehetően az egész birodalom területén általános érvénnyel bírt, hisz a bírói szervek mindenüttelönyben tudták részesíteni a formailag kifogástalan okiratokat a hibákkal szemben. A SC viszont pusztán a formai kérdést szabályozza; nem ismerünk hasonló rendeletet a szerződések tartalmára vonatkozóan.³⁰

Az *Imperium Romanum* területéről viszonylag nagy számban maradtak ránk rabszolgavételt rögzítő okiratok. A gazdag lelet lehetővé teszi az összehasonlító elemzést, azaz annak átgondolását, hogy a Földközi-tenger különböző kereskedelmi központjaiban írásba foglalt okiratok egységes vagy eltérő mintát követnek-e. Ha összevetjük a rendelkezésünkre álló latin nyelvű rabszolgavételek kellékszavatossági garanciaígéreteit, a következő képet kapjuk:

TPSulp. 43 (Puteoli, 38) ... [solutum e]sse, fugit[i]vom/ [err]onem [non] esse [et] cetera / in edicto aed(ili)um cur(ul)um), [q]uae huiusque / an[n]i scripta comprehensaque / sun[t], recte praestari ...

TH 62 (Herculaneum, 47) eamque puellam Olympiada, q(ua) d(e) a(gitur), / sanam, furtis noxisque solutam / esse, fugitivam erronem non / [esse praest]ari ...

TH 60 (Herculaneum, 63/4) [eam pue]llam q(uae) s(upra) s(crupta) est sanam es[se] / [furtis] noxaque solutam, [fugi]tivam [erro]nem non esse praestari ...

TH 61 (Herculaneum, 63) [hunc hominem sa]num furtis noxisque solutum esse / [praestari et] ...

FIRA III 87 (Kartum, 139) eam puellam sanam esse, a furtis noxisque solutam, fugitivam erronem non esse praestari ...

FIRA III 88 (Apulum mellett, 142) eum puerum sanum traditum esse, furtis noxaque solutum, erronem fugitivum caducum non esse praestari ...

FIRA III 89 (Apulum mellett, 160) eam mulierem sanam traditam esse emptori ...

tésre perelnek, egy év a határidő. A *redhibitio* határideje az eladás napjától folyik, vagy ha kijelentettek vagy megígérték valamit, attól a naptól, amikor a *dictum promissum*ve történt.”

²⁸ Az aediliszi per elállási szabályairól és a jogintézmény továbbéléséről lásd L. GAROFALO: *Il processo edilizio*. Padova 1989, 73. és k.; L. GAROFALO: *Studi sull'azione redibitoria*. Padova 2000, 41. és k.

²⁹ JAKAB É., *Jogtudományi Közlöny*, 9(2000) 325. és k.

³⁰ A stipulációs kényszer tézise ellen ld. JAKAB: *Praedicere* 146. és k.

A rendelkezésre álló okiratok összevetése alapján megállapítható, hogy a kellékhibákért való garancia szövege nagyon hasonló Puteoliban, Herculaneumban és Daciában. A *sanus*, egészséges, azaz nem beteg kitétel szinte mindenütt előfordul. A *fugitivus* és *erro* mint ediktális jellemhiba az okiratok túlnyomó többségében kikötésre kerül.³¹ Szinte minden garanciaígéret tartalmazza a noxáért való helytállást.³²

Néhány görög nyelvű, papiruszon fennmaradt rabszolgavétel szemmel láthatóan hasonló mintát követ, jóllehet lényeges eltérések is észlelhetők.³³

FIRA III 132 (=P.Brit.Mus.229, Seleukeia, Syria, 166, a vevő római katona, Arsinoe a megtalálás helye)

... *eum puerum sanum esse ex edi[cto] et si quis ...*

FIRA III 133 (Side, Pamphylia, 151, a vevő Alexandriából származik)

... *sanam ex edicto et (omni noxa solutam) adversus omnes neque fugitivam neque erronem et sine morbo comitiali; sin autem ...*

P. Turner 22 (Side, Pamphylia, 142, a vevő Alexandriából származik)

... *sanam ex edicto ... anepafon (=omni noxa solutam) adversus omnes et neque fugitivam neque erronem et sine morbo comitiali*

P.Hamb. I 63 (Thebaios, Faijum, 125/126, a vevő római polgár)

... *sanam ex edicto, sine morbo comitiali et epafe*

FIRA III 134 (Ravenna, II. század, latin nyelven, de görög betűkkel, a vevő római katona)

... *quam et dupla optimis kondikionibous vendidi et tradidi*

P.Oxy.95 (Oxyrhynchos, 95, a vevő római katona)

... *a megtekintett állapotban, nem visszaadható, kivéve az epilepszia és a lepra esetét*

A görög nyelvű, papiruszon fennmaradt adásvételi okiratok szövegezése már jelentős eltéréseket mutat. Az ediktális információadási kötelezettségek közül leggyakrabban a rabszolga egészségét emelik ki.³⁴ Igen elterjedt az edictumra való közvetlen utalás: *sanum ex edicto*. A kifejezés úgy értelmezhető, hogy a szerződő felek az aediliszi edictum *morbus et vitium* fogalmához fűződő diszpozitív jogszabályok (jogtudósi értelmezés) teljes körét kötelezőnek ismerik el a konkrét megállapodásukra. A viszonylag egységes fogalmazás valószínűleg egy elterjedt szerződési mintára (jegyzői gyakorlatra) vezethető vissza.

Ha összehasonlítjuk a latin és a görög szövegezésű okirati csoportokat, szembetűnő, hogy az utóbbiaknál az aediliszi edictum hatása lényegesen gyengébb. A szerződési minta ismeri ugyan az edictumot mint jogforrást, de csak a *sanum esse* követelményét

³¹ Egyedül TH 61-ben hiányzik; a herculaneumi okiratokhoz lásd G. CAMODECA: *Tabulae Herculenses: riedizione delle emptiones di schiavi*. Quaestiones Iuris, Fschr. J. G. Wolf, Berlin 2000, 53. és k.

³² TPSulp. 43-ban igen valószínű, hogy a sor elején *furtis noxisque* állott, lásd G. CAMODECA: *Tabulae Pompeianae Sulpiciorum*. Edizione critica dell'archivio puteolano dei Sulpicii, Roma 1999, 115. és k. Csúpn FIRA III 89-ben mellőzik a felek ezt a klauzulát.

³³ Az összehasonlítás érdekében a latin nyelvű fordítással dolgozunk, a szöveget V. ARANGIO-RUIZ: FIRA III, Firenze 1943, 428. és k. fordításában közöljük.

³⁴ FIRA III 134-ben hiányzik a *sanum esse* kitétel, mivel az átfogó *optimis condicionibus*-klauzula ezt is magában foglalja, lásd ehhez JAKAB: *Praedicere* 189. és k.

veszi fel a formulába, ill. a noxális actiókról tesz említést. Az *erro, fugitivius*, illetve a *furtum* mint delictum kiemelése a latin kultúrkörre jellemző.³⁵ Ehelyett új, tipikusan hellenisztikus kultúrkörből származó kellékhibák jelennek meg, mint például az epilepszia és a lepra.

III. A dáciai rabszolgavételekben szereplő személyek (eladó, vevő, tanúk) igen vegyes képet mutatnak. A szerződő partnerek származásáról a rövid proszopográfiai áttekintés a következőket árulja el:

1. FIRA III 87

| | | Valószínű eredet |
|-------|--------------------------------|------------------|
| vevő | Maximus, Bato fia | Illír |
| eladó | Dasius, Verzo fia | Illír |
| tanúk | Maximus Venetus (princeps) | Latin |
| | Masurius Messus (decurio) | Latin |
| | Annensis Andunocnetis | Illír |
| | Planus, Verzo fia, Sclaietis | Illír |
| | Liccius, Epicadis fia | Illír |
| | Marcinius ????? | ???? |
| | Epicadis Plarentis qui et Mico | Illír |

2. FIRA III 88

| | | |
|-------|---------------------------|-------|
| vevő | Dasius Breucus | Illír |
| eladó | Bellicus, Alexander fia | Görög |
| tanúk | Appius Proclus, veteranus | Latin |
| | Antonius Celer | Latin |
| | Julius Viator | Latin |
| | Ulpus Severinus | Latin |
| | L. Firmus Primitivus | Latin |
| | M. Vibius Longus (kezes) | Latin |

3. FIRA III 89

| | | |
|-------|--------------------------------|-------|
| vevő | Claudius Julianus | Latin |
| eladó | Claudius Philetus | Görög |
| tanúk | Aelius Dionysus (római polgár) | Görög |
| | Paulinus S ... ris | Latin |
| | Julius Victorinus | Latin |
| | Alexander, Antipater fia | Görög |

A Daciából ránk maradt 25 viaszos tábla összesített adatai:

| | |
|--------|-------|
| 29 név | Latin |
| 18 név | Görög |
| 21 név | Illír |

Az összes, Daciából fennmaradt név tükrében (összesen 2565, Kerényi)

| | |
|----------|----------------------|
| 1860 név | Latin |
| 422 név | Görög-Hellenisztikus |

³⁵ Lásd mégis FIRA III 133, amely a kellékhibák katalógusát illetően megfelel a dáciai FIRA III 88-nak.

A rabszolgavételi szerződések személyi összetétele – az összes okirat illetve a Dáciából ismert összes személynév tükrében – atipikusnak nevezhető: a három szerződés közül kettőt a XIII. Ikerlégió *canabae*-jában, azaz a katonai tábor melletti polgári településen kötöttek meg. A vevő mindkettőnél a légió egyik katonája, aki rabszolgánót vagy rabszolgafiút vesz, feltehetően házi szolgálatra. A római légióba való belépéssel minden katona megszerezte a római polgárjogot, aminek tiszteletére többnyire felvett egy új, latin hangzású nevet is.³⁶

A rendelkezésünkre álló forrásokból nem állapítható meg, hogy a szerződő felek ill. a tanúk, akik latin nevet viselnek, Itáliából származó született római polgárok-e vagy a légióba való belépéssel „romanizált” provinciai lakosok. A szakirodalom általánosan az utóbbi feltevés mellett foglal állást.

Az eladók szerződéseinkben hellenizált illír vagy görög származásúak. Legalábbis a két légiós szerződésben feltehető, hogy hivatásos rabszolgakereskedőkről van szó.³⁷

A rabszolgaszerződések proszopográfiája jól jellemzi az ókori Dacia mindennapi jogéletét: A vevő, az eladó és a tanúk többnyire különböző *natió*ból származnak, különböző kulturális és jogi befolyás alatt állnak. A romanizált lakosság viszonylag jelentős csoportot képvisel: aktív katonák, veteránok, vállalkozók, kereskedők (felszabadítottak vagy szabadon születettek), akik mind latin hangzású nevet viselnek. A második karakterisztikus csoportot a Dalmáciából és Makedóniából betelepített, illír nevű népcsoportok jelentik. Már Livius tudósít arról, hogy Traianus császár a dákok leverése és rabszolgaságba hurcolása után (106) hamarosan nekilátott az új provincia gazdasági kiaknázásának, aminek érdekében a bányászatban jártas, szakképzett munkaerőt telepített be a környező provinciákból (Liv. 45.26). Ezért illeti néhány forrás Alburnus maiort a *vicus Pirustarum* (a piruszták faluja) elnevezéssel.

Jelentős számú csoportot képviselnek továbbá a hellenisztikus kultúrkörből bevándorolt lakosok, akik görög nevet viselnek. A viaszos táblák virágzó gazdasági életéről tudósítanak, amiből arra következtethetünk, hogy a vegyes összetételű lakosság békésen élt együtt.

IV. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy alig találunk olyan szerződést, amelyben csak római polgárok szerepelnének. A hiányzó *civitas Romana* ellenére a szerződések olyan kikötéseket is tartalmaznak, amelyek a klasszikus római jog szabályai szerint csak római polgárok közti ügyletekben fordulhatnak elő (például a *mancipatio*).

Az aediliszi edictum közvetlen, kényszerítő hatása ellen szól az a tény, hogy az egyes szerződések kellékszavatossági klauzulái nem egységes szövegezésűek; az aprólékos összehasonlítás lényeges eltéréseket mutat. A differenciált fogalmazás arra utal, hogy mindegyik okirat többé-kevésbé egyéni, a konkrét szerződéses viszonyra, a felek közt kialakult feltételekre szabott fogalmazást képvisel.

Az egyéni és a közös elemek összjátéka valószínűsíti, hogy az adásvételi okiratokat régi, a gyakorlatban jól bevált formuláris könyvek, azaz szerződési minták alapján foglalták írásba. Már a Kr. e. II. századból ismerünk ilyen formulagyűjteményeket. Varro *Manilius* összeállítását dicséri különösen, de maga Varro is számos példát idéz a mező-

³⁶ PÓLAY: *Dáciai táblák* 71.

³⁷ PÓLAY: *Dáciai táblák* 64. és k.

gazdasági középirtok tulajdonosának írt művében a rabszolgák, kecskék, ökrök stb. eladásáról.³⁸

A provinciai jegyzők biztosan nem voltak nagyon jól képzettek a klasszikus római jogban, de ismerték a forgalomban szokásos szerződési mintákat, amelyek alapján a mindennapok egyszerűbb jogügyleteit okiratba tudták szerkeszteni. Az így kiállított dokumentumok tökéletesen be tudták tölteni szerepüket: nem a konszenzuális adásvételi szerződést akarják rögzíteni, ahogyan azt a remekjogászok elméleti munkáikban taglalják, hanem egyrészt az adásvételből fakadó főszolgáltatások teljesítését dokumentálják, hogy az esetleges perlésnek elejét vegyék (a vétel egyszerű, kézből kézbe történő lebonyolítását, az áru és vételár kicserélését); másrészt az eladó helytállási kötelezettségét rögzítik a jövőre nézve jog- és kellékhibák esetére. Az okirat szerepe elsősorban a jóhiszemű szerzés és az eladói garanciák írásbeli dokumentálása.

Az *aedilis curulis* római edictumával fennálló rokonságot már fent megállapítottuk, de nyitva maradt a kérdés, hogy a dáciai táblák egy speciális provinciai, helyi gyakorlatot tükröznek-e. A választ az *Imperium Romanum* különböző pontjairól fennmaradt okiratok kellékszavatossági klauzuláinak összevetése adja meg. Az idézett garanciaszövegek feltűnően hasonlóak, de mégis némi helyi színezetet mutatnak. Itália fontos kikötőiben és kereskedelmi központjaiban (Puteoli, Herculaneum) szinte ugyanazt a szerződési formulát használták mint távoli provinciai városokban (Seleukeia, Side, Thebais), vagy éppen Dáciában. Az eladók vagy a vevők sokszor görög kereskedők, akik azáruval a szerződési sémát is Egyiptomba viszik. A gazdasági élet nem állt meg a provinciai határoknál: Kereskedők és kereskedelmi cikkek szabadon mozogtak a Földközi-tenger gazdasági övezetében.³⁹

Az áruforgalom résztvevőinek „soknemzetiségű” összetétele azt eredményezte, hogy a jogrendi „határok”, a hellenisztikus és a római jogrendszer közti elméleti-dogmatikai különbségek is egyre kevésbé számítottak. A fuvarozási szerződések, banki jogügyletek, kölcsön- és biztosítási szerződések körében végzett vizsgálódások ugyanerre az eredményre vezetnek.

A „Volksrecht” – Mitteis tézisével ellentétben⁴⁰ – a mindennapi jogélet ezen dokumentumai által definiálható, amely a gazdasági élet szükségleteit mindenütt, Itáliában, Rómában és a provinciákban is, kielégítette. A főváros néhány elit jogásza nem játszhatott döntő szerepet ezen szerződési szokások kialakításában. Éppen ellenkezőleg, responsumaik kiindulópontjai, interpretációjuk tárgyai a konkrét szerződések.

A Volksrecht és Reichsrecht ellentétpárja helyett helyesebb lenne az akadémikus, elméletileg reflektált jogászjog és a szerződési gyakorlat (joggyakorlat) ellentétpárjáról beszélni. A Reichsrecht kategóriájának használata csak akkor jogos, ha olyan konkrét, egyedi szabályokról van szó, amelyek tényleg az egész *Imperium Romanum* területén kötelező érvénnyel meghirdetésre kerültek, mint például a polgárjog adományozása a birodalom minden szabad lakosának Caracalla 212-ben kibocsátott konstitúciójában.

A fent bemutatott antik modell, amely évszázadokon át jól működött, napjaink számára is üzenetet hordoz. Kevesebb központi adminisztratív rendelkezést, kevesebb

³⁸ Varro rust. 2.3.5, 2.5.11, 2.7.6, lásd F. SCHULZ: *Geschichte der römischen Rechtswissenschaft*. Weimar 1961, 106., JAKAB: *Praedicere* 161.

³⁹ Az ókori kereskedelemhez és annak jogi szabályozásához lásd FÖLDI A.: *Kereskedelmi jogintézmények a római jogban*. Budapest 1997, 29. és k.

⁴⁰ L. MITTEIS: *Reichsrecht und Volksrecht in den östlichen Provinzen des Römischen Kaiserreichs*. Leipzig 1981.

kényszerítő jogot! Ha a privátautonómia, a felek szerződési szabadsága nagyobb játéktérre kap, akkor a gazdaságot érintő jogterületeken a nemzeti jogrend határai hamar elmosódnak. A jogbiztonság érdekében szükség van egy központi legfelsőbb jogalkalmazási szervre és az alapelvek tekintetében akademikus reflexióra, valamint néhány irányelvre, amelyek a visszaéléseket visszafogják.

ÉVA JAKAB

À-PROPOS RECHTSANGLEICHUNG: ÜBERLEGUNGEN ANHAND DES ANTIKEN MODELLS DER GEWÄHRLEISTUNG

(Zusammenfassung)

In verlassenen Goldgruben der ehemaligen römischen Provinz Dacia wurden Wachstafeln im 18.–19. Jh. gefunden, wovon 25 in das *Corpus Inscriptionum Latinarum* von Theodor Mommsen aufgenommen wurden. Darunter erreichen etwa 13 den Textzustand, der eine detaillierte Untersuchung ermöglicht. Die Täfelchen sind überwiegend juristischen Inhalts; der vorliegende Beitrag beschäftigt sich jedoch allein mit den Sklavenkäufen. Die Interpretation der Klauseln über Sachmängel kann nämlich weiterführen und gewisse Schlüsse zum Hauptthema „Rechtsangleichung“ ermöglichen.

Die dargestellten Alltagsgeschäfte charakterisieren das Rechtsleben in der Provinz Dakien. In jeder Urkunde treten die Parteien aus mehreren „Nationen“ auf: Käufer, Verkäufer und Zeugen sind verschiedener Herkunft, kommen aus sehr unterschiedlichen Kulturkreisen. Eine starke Gruppe bildet die romanisierte Bevölkerung: aktive Soldaten, Veteranen, Unternehmer (Freigelassene oder Freigeborene) mit lateinischen Namen. Es ist kaum mehr feststellbar, wie viele von ihnen italischer Herkunft waren und wie viele später angenommene lateinische Namen führten. Als zweite charakteristische Gruppe sind die aus Illyrien (Dalmatien) angesiedelten Volksstämme vertreten. Etwa in ähnlicher Anzahl sind Geschäftsleute hellenistischer Herkunft (griechischer oder orientalischer) belegt.

Den Juristen beschäftigt in erster Linie der rechtliche Inhalt der Dokumente: Nach welchem Recht schließen die Parteien in den von Rom weit entfernten kleinen Siedlungen ihre alltäglichen Rechtsgeschäfte ab? Gab es ein „Rechtssystem Dakiens“ mit eigenen Gesetzen oder lokalen Entscheidungen? Oder blicken die Vertragspartner auf das zentrale Rom und folgen getreu dem römischen Juristenrecht? In welchem Verhältnis stehen die Provinz als wirtschaftliche Region und das fernliegende Rom als zentrales Verwaltungs- und Machtzentrum zueinander?

In Rom regelten die kurulischen Ädilen die Haftung für Sachmängel: Sie ordneten eine strenge Informationspflicht mit objektiver Haftung an. Die Verkäufer von Sklaven müssen den Käufern bestimmte verborgene, nicht sichtbare Fehler mitteilen und für die zugesicherten Eigenschaften einstehen. Bleibt die verlangte Information oder die zugesicherte Eigenschaft aus, kommen die Ädilen den Käufern zu Hilfe, indem sie den Rechtsweg zur Redhibition (Wandlung oder Preisminderung) eröffnen.

Auf den ersten Blick sticht die nahe Verwandtschaft zwischen dem Wortlaut des Edikts und der Kaufurkunden ins Auge. Es verlockt zu der Vermutung, daß die einzelnen Kaufurkunden durch das zentrale Edikt – als zwingendes Recht – bestimmt gewesen seien. Hatte die ediktale Anordnung eine allgemeine, für das ganze römische Reich erstreckte Wirkung?

Der direkte Einfluß des ädilizischen Edikts ist auszuschließen, weil die Klauseln über Sachmängel dem Wortlaut des Edikts keineswegs getreu folgen. Es sind leichte Abweichungen feststellbar, die für eine individuelle Formulierung sprechen: Die Kaufurkunden wurden nach alten Formularbüchern abgefaßt. Die hergestellten Urkunden erfüllten ihren praktischen Zweck: Sie wollten nicht den Abschluß eines "Konsensualkaufs", wie ihn die Juristen in theoretischer Schärfe definiert haben, beurkunden, sondern bloß den schlichten Vollzug eines Kaufgeschäfts, des Austausches von Ware und Preis. Man wollte den redlichen Eigentumserwerb und die Garantiepflichten des Verkäufers festhalten.

Das Wirtschaftsleben war niemals an die Grenzen der einzelnen Provinzen gebunden: Kaufleute und Handelswaren bewegten sich frei im großen Wirtschaftsraum des Mittelmeeres. Die "Internationalität" des Personenkreises führte dazu, daß auch die "Rechtsgrenzen", die theoretischen-dogmatischen Unterschiede zwischen dem hellenistischen und dem römischen Rechtskreis kurzer Hand ignoriert wurden.

An die Stelle von Reichsrecht und Volksrecht (Mitteis, 1891) sollte das Gegensatzpaar akademisches, theoretisch reflektiertes Juristenrecht einerseits und Rechtspraxis andererseits treten. Volksrecht findet auch in Rom statt. Von Reichsrecht sollte man nur sprechen, wenn punktuell eine das ganze Imperium betreffende gesetzliche Anordnung erlassen wird, etwa die Verleihung des Bürgerrechts an alle freien Reichsbewohner durch den Kaiser Caracalla im Jahre 212 n.Chr.

Das antike Modell vermittelt auch für unsere Tage eine gewisse Botschaft: Weniger zwingendes Recht, weniger administrative Normen! Wird der Privatautonomie mehr Spielraum gelassen, werden die Grenzen der nationalen Rechtsordnungen im wirtschaftsspezifischen Bereich bald von selbst verwischt. Ein zentrales Organ als oberste Instanz der Rechtsprechung und akademischer Reflexion über die tragenden Grundprinzipien sind jedoch für die Rechtssicherheit unerlässlich. Ebenso sparsame Richtlinien, die Mißbräuche abstellen. Einen wesentlichen Beitrag zur Reflexion über die spontane staatenübergreifende Rechtspraxis kann der in allen europäischen Staaten in gleicher Weise gepflegte akademische Unterricht des römischen Rechts leisten.

JÓZSA ZOLTÁN

Megtenni vagy megvenni

(Szempontok a szolgáltatásszervezés gyakorlatához)

„A közigazgatás tanulmányozásának egyik célja, hogy feltárja először is, hogy mi az, amit a kormányzat és a közigazgatás megfelelően és sikerrel el tud végezni, másodsor pedig megmutassa azt, hogy ezek a helyes célok miképpen valósíthatók meg a legnagyobb hatásfokkal és a lehető legkisebb költséggel és energiáfordítással.”¹

Bevezetés

Felvethető a kérdés, hogy az idézett szerző pragmatikus iránymutatása veszített-e aktualitásából annak ellenére, hogy a fenti gondolatok 1887-ben fogalmazódtak meg. Vajon a politika szereplői, törvényhozók és végrehajtók a közhasznú funkciókat elméletileg kidolgozott és a gyakorlat által igazolt kritériumok mérlegelése alapján ítélik oda, vagy ezeket nélkülözve a köz- és a magánszektornak egyaránt károkat okozó következményekkel történik a közfeladatok elosztása.

Különösen aktuális lehet az előbbi dilemma a közép-kelet európai régió országaiban, ahol a politikai rendszerváltás után az *állami szerepvállalás* módosulását követően részben spontán, részben pedig szabályozott – vagy legalább is a tervszerűség igényével fellépő – privatizáció kezdődött.² Ezen lépések legtöbbjét – ismereteink szerint – nem minden esetben előzte meg egy tudatos, a feltételekre és célokra egyaránt figyelő elméleti előkészítés,³ továbbá a felhasználható helyi tapasztalatok is meglehetősen korlátozottak voltak. Véltetően sokkal inkább a múlt túlzott államosításával való mindenáron való

¹ W. WILSON: The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. 2. k. 1887. 197. p. In. Közigazgatás. Szerk. R. J. Stilmann, Osiris-Századvég, Bp., 1994.

² A magyar privatizáció sajátosságaként emeli ki Mihályi Péter, hogy: „...az elvi, kiinduló döntések meghozatala indokolatlanul hosszú ideig tart (esetenként 2–3 évig is), míg a tranzakció végső szakaszában a kapkodás, az időzavar jelei figyelhetők meg.” MIHÁLYI PÉTER: *A magyar privatizáció krónikája 1989–1997*. KJK Budapest, 1998. 352. p.

³ Ezt erősíti meg többek között Mihályi is, aki a következőket írja: „Jól ismert tény, hogy 1990–1994 között az Országgyűlés önmagára nézve kötelező erővel fogalmazta meg, hogy szükség van évenkénti Vagyongazdasági irányelvekre. Ezek a dokumentumok – az egyetlen, 1994-es évet kivéve – minden alkalommal 6–12 hónapos késéssel születtek meg, ami természetesen a mindenkorai kormány felelősségét veti fel elsősorban.” MIHÁLYI: i. m. 399. p.

szembefordulás,⁴ másfelől pedig a piac mindenható erejébe vetett hit volt a döntő mozgatórugó, feltételezván azt hogy a központosítás régóta hordozott, s már más elviselhetetlen teherre vált restanciáit ily módon sikerül végre megoldani. Az már a gyakorlati tapasztalatok hiányában is valószínűsíthető volt hogy nem elég egyszerűen szembehelezkedni az „állami” fogalmával, hanem olyan elméletre⁵ vagy legalább is egy olyan sor kritériumra van szükség, amely segítséget nyújthat a funkciók megfelelő szektorba utalásában.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a posztkommunista országokban a közszektor új feladatainak és határainak a kijelölésével kapcsolatos kihívások, valamint a járulékosan hozzá kapcsolódó kérdések (felelősségi viszonyok, eltérő érdekek harmonizálása stb.) olyan időszakban váltak aktuálissá, amikor a demokratikus társadalmi fejlődésben előbbrejáró, s ebből következően hasznosítható tapasztalatokkal rendelkező országok (USA, Németország, Franciaország, skandináv államok) gyakorlatából óvatos következtetések⁶ már levonhatók voltak.

Az elemző munkára annál is inkább szükség volt, mert mint közismert, a privatizációs mozgalom egészen *más történelmi, társadalmi és gazdasági* körülmények között került kapcsolatba a közigazgatással a kontinensen, mint az Egyesült Államokban. Ebből következően eltérő szervezeti megoldások és módszerek intézményesültek Európában és a tengerentúlon. Nyilvánvaló volt az is, hogy a sajátos feltételek⁷ befolyásától nem lehet eltekinteni ebben a régióban sem. A privatizáció alkalmazását, a benne rejlő lehetőségek kihasználását illetően a hozzá kapcsolódó hátrányok csökkentését ezek döntően meghatározzák.

Jelen cikk elsődleges célja hogy a közszféra sajátosságaira, s ily módon a köz- és a magánszféra *különbségeire*, s azok által ellátott feladatok jellegére ráirányítsa a figyelmet. Továbbá arra, hogy ezeket a differenciákat a közprogramok végrehajtásánál figyelembe kell venni. A szektorális különbségek csupán normatív alapú tisztázása ugyanis – megítélésünk szerint – nem elegendő ahhoz hogy jó döntés születessen az alapkérdésben: mikor, mit és hogyan privatizáljunk.

⁴ A privatizációt illetően általánosan elfogadott az a megközelítés, amely a magánosítást elsődlegesen politikai kérdésnek tekinti, nem hagyva figyelmen kívül annak bonyolult közgazdasági, jogi, pénzügyi és egyéb összefüggéseit sem. Kevésbé közismert, hogy 1990 májusában az akkor még létező szocialista országok és a Szovjetunió aláírták az EBRD alapító okiratát, és az USA nyomására kötelezettséget vállaltak a magántulajdonon alapuló piacgazdaság megteremtésére. MHÁLYI: i. m. 348. p.

⁵ A szempontok tisztázatlanságára illetőleg ellentmondásosságára utal, például az 1995-ben elfogadott privatizációs törvény széles körben megvont követelményrendszere, ahol az egyik cél megvalósulása a másik érvényesülését zárta ki. Lásd bővebben MHÁLYI: i. m. 350. p.

⁶ Farazmand és mások is rámutattak arra, hogy a hatékonyság nyugati értéke és a széleskörű privatizáció brit-amerikai felfogása nem alkalmazható azokban az országokban, ahol alulfejlett a piaci szektor és kormányzati támogatásra szorul. A. FARAZMAND: *Public Management in Transition*. IRAS December 1999., vagy F. THAYER: Privatization: Carnage, Chaos and Corruption. In: S. Ott, A. Hyde and J. Shafritz (eds) *Public Management: The Essential readings*, Chicago, IL: Lyceum Books/Nelson Hall 1995.

⁷ Az elmúlt évtizedekben igen sok ország igyekezett felkapaszkodni a privatizációs sikervonatra – írja Farazmand, s csak kevés esetben vizsgálták a közszektor irányítói kellő alapossgággal azt, hogy mit is célszerű privatizálni. Óvatos, szelektívnek mondható privatizációs politikát alkalmazott többek között Irán, Írország, Japán, Vietnám és Kuba. FARAZMAND: i. m. 552. p.

Történelmi háttér

Ha a köz- és a magánszektor kapcsolatát, valamint e viszonyt meghatározó történelmi, társadalmi, politikai stb. tényezők befolyásának a következményeit, s az ebből kirajzolódó különböző *fejlődési utakat* dióhéjban kívánjuk összefoglalni, akkor a következőket rögzíthetjük:

Az amerikai kontinensen a XIX. század második felétől a XX. század első harmadáig terjedő periódusban az ún. „nagy business” időszakában⁸ válik a magánszektor a gazdaság meghatározó szereplőjévé miután létrejönnek azok a szervezetiileg és pénzügyileg is jelentős nagyvállalkozások, amelyek uralják az élet legkülönbözőbb területeit. Ez a fejlemény egyben a köz- és a magánszektor funkcionális különválását vonja maga után, s ettől az időponttól kezdve a liberális hitvallás elvéből fakadóan az állam már nemcsak ösztönzi, de szabályozza és korlátozza is a vállalkozást és az üzletet. Később, a jóléti állam időszakában a szövetségi, állami és a helyi bürokrácia növekedése az egyre bővülő feladatok tükrében elkerülhetetlen, de mindez sohasem jelenti a piac meghatározó szerepének gyengülését. Az állami, bürokratikus intézményekkel és megoldásokkal szembeni mindig is jelenlévő – mélyen a kulturális, történelmi hagyományokban gyökerező gyanú⁹ magyarázza azt, hogy az amerikai kontinensen, ha változó intenzitással is, a megbízásos közigazgatás, vagy ahogy ott nevezik (administration by proxy) folyamatosan növekvő tendenciát mutat.

Ezzel szemben az európai államokban, így többek között Németországban, Franciaországban a civil bürokrácia már jóval a nagytőke megjelenése előtt beágyazódott a feudális államszerkezetbe, s ez utóbbi megjelenése, s országonként eltérő intenzitású kiépülése csak a polgári viszonyok utáni időszakra tehető. Mindez azt jelenti, hogy míg a kontinensen az *erős állam*, pontosabban a fejlett és nagy hatalommal rendelkező állami és közigazgatási apparátus megelőzte a nagytőke megjelenését, addig a hagyományosan antietatista Egyesült Államokban a nagytőke jelent meg előbb. Az állam mindvégig, ha változó szerepkörrel is, de a háttérben maradt. Mindazonáltal a kontinensen sem beszélhetünk azonos modelljegyekkel rendelkező közszolgáltatási gyakorlatról.¹⁰ A delegált közfeladat-ellátásnak a történeti kialakulása és különböző intézményi megoldásokat eredményező fejlődése éppúgy csak elsődlegesen Franciaországra jellemző, mint ahogy a köz- és magánjogi szerződésekkel operáló német–osztrák szisztéma is elsődlegesen csak egy meghatározott területen érvényes.

A fenti két variációtól eltérő sajátosságokkal rendelkező utat jártak be Közép-Kelet-Európa volt szocialista országai. 1945 után ebben a régióban az állam, az állami tulajdon kizárólagossága, valamint ebből fakadóan a közigazgatás, pontosabban az ideológiai is támogatott államigazgatás több évtizedes dominanciája felértékelte, s nem egyszer túlértékelte a közszféra jelentőségét. Ebből következően teljesen háttérbe szorította a magánszektor, illetőleg a piaci viszonyok jelentőségét. Mindez egyben a civil szféra elsoványodását, a közösségi szerveződések megszűnését is jelentette.

⁸ A korabeli folyamatokat elemzi R. C. MOE: *A privatizáció korlátai* című cikke és T. K. MCCRAW: *A köz-és magánszektor történelmi áttekintésben* c. tanulmánya. In Közigazgatás. Osiris-Száadvég Kiadó, Budapest. 1994.

⁹ 1776 óta létezik, mint egészséges szokás a hivatalokkal szembeni bizalmatlanság. Lásd erről bővebben SZENTPÉTERI ISTVÁN: *A szervezés modern kori fejlődése, professzionalizációja és tudománnyá válásának folyamata. Acta Juridica et Politica Szeged, 1977.*

¹⁰ A legfontosabb modelleket valamint azok sajátosságait mutatja be HORVÁTH M. TAMÁS: *A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében.* Jogtudományi Közlöny 1999. január.

Az államszocializmus lebontását követően a szabad piacgazdaság megteremtésének a szükségessége mellett korántsem másodlagos kérdésként vetődött fel a közszektor és a magánszféra közötti egészséges határvonal kijelölésének szükségessége. Ez a lépés elkerülhetetlen volt, mivel az állami tulajdon – alapvető közgazdasági racionalitások fényében – diszkreditálódott, illetőleg működésképtelenné vált. Másrészt magának a közigazgatásnak is megváltozott a társadalmi szerepe, nem is említve a vele szemben megfogalmazott elvárásokat. A kívánatos, követendő modell, legalább is a rendszerváltás időszakában- szinte kivétel nélkül mindenütt – a kicsi, de hatékony állam lett. Ez a tétel, ha nem is direkt módon, de közvetetten rehabilitálta a piaci eszközöket és módszereket, s megnyitotta az utat a privatizálás előtt.

Nemzetközi kitekintés

Az állami fejlődés sajátosságaiból¹¹ fakadóan a nyolcvanas évek végén s a kilencvenes évek elején mind a tengerentúlon, mind pedig a nyugati országokban a közszektor keretein belül a privatizációs mozgalom¹² megélénkülésének lehettünk szemtanúi. A hatalomra kerülő konzervatív beállítottságú kormányzatok¹³ újra elővehették a fiskális gondok orvoslásának általuk mindig is preferált eljárását: a közfunkciók kisebb vagy jelentősebb körének magáncégekhez történő telepítését, valamint más indirekt megoldások alkalmazását. A Reagan vezette szövetségi kormányzat, valamint egyes európai államok kormányainak egyre mélyülő pénzügyi válsága kellő ideológiai és szakmai indokot szolgáltatott a magánosítás eszközeinek a kiterjedt alkalmazásához. A történelmi véletlenek egybeesésének köszönhetően, a közép-kelet-európai országok rendszerváltása, majd 1991-ben a Szovjetunió összeomlása – ami egyben a centralizált gazdaságirányítás bukását is jelentette – szintén a „kellő” történelmi pillanatban következett be. Így az utolérési, felzárkózási effektus által erősen orientált kelet-európai országokban, mind pedig a volt szovjet utódállamokban a piacgazdaság felélesztésére irányuló kísérletek erősítették azt a látszatot, hogy univerzális tendenciáról van szó, melynek hatása alól nem vonhatja ki magát egyetlen ország sem.

A privatizáció egyre növekvő mértékű alkalmazásának¹⁴ a szükségességét az egyes országokban – a nemzeti sajátosságokon túlmenően – közel hasonló okokkal magyarázták.

¹¹ HORVÁTH M. TAMÁS: *Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban* című doktori értekezésében részletesen felvázolja azokat a körülményeket és folyamatokat, amelyek hatásaként a "piaci doktrína" ismét az érdeklődés középpontjába került. Akadémiai Doktori Értekezés Tézisei 2001.

¹² A privatizáció számtalan formájára tekintettel az irodalomban a legváltozatosabb definíciókkal találkozhatunk. Ezek közül kettő: 1. a privatizáció egy működő vállalkozás vagy a vállalkozás vagyonának átadása állami tulajdonból magánkézbe. 2. közszolgáltatást biztosító állami tulajdonú szervezet vagy bürokrácia átalakulása független szervezetté, amelynek teljesítménye piaci alapú kritériumok alapján van számbavéve. S. DORADÓ and R. MOLZ: *Privatization: The Core Theories and Missing Middle. International Review of Administrative Sciences*, December 1998.

¹³ Egyes nézetek szerint ebben az időszakban a politikusok között az egyik leggyakrabban használt szavazatszerző jelszó, ún. buzzword a privatizáció volt. Szélsőséges nézetek még a kommunista birodalom bukását is a bürokrácia bukásával magyarázták.

¹⁴ A privatizáció motívumait elemezve Vickers és Wright a következő célokat jelöli meg: *ideológiai célok*: az államellenes érzelmek alapján a tulajdonosi demokrácia fejlesztése; *gazdasági célok*: további liberalizációval a vállalkozói kultúra fejlesztése, a gazdasági vezetés racionalizálása; *politikai célok*: politikai népszerűség fokozása, a szakszervezetek és a baloldali ideológia visszaszorítása, állandó konzervatív

A leggyakrabban hangoztatott kifogás az állami intézmények alacsony hatékonysága¹⁵ volt, ami a csökkenő pénzügyi források még racionálisabb felhasználását kívánja meg. Kritika tárgyává vált a közszervezetek monopolisztikus természete is, amely akadályozza a versenyt, elfojtja az egyéni kezdeményezést és nehezíti a teljesítménymérést. A szolgáltatásokkal szembeni minőségi elvárások pedig ráirányították a figyelmet arra a szemléletbeli fordulatra, mely az életkörülmények formálását, javítását már nem csak kizárólag az állami intézményektől, hanem magán és társadalmi szervezetektől, illetőleg ezek együttműködésétől¹⁶ várja. Ezt a folyamatot R. C. Moe¹⁷ úgy interpretálja, hogy a piac az évtized legbefolyásosabb fogalmává vált, s mellesleg a közigazgatás tudományának a történetét is jelentősen befolyásolta.

Az európai közigazgatás – közjogi gyökereinek köszönhetően – hosszú ideig ellenállt a privatizáció eszméjének. Ezzel is magyarázható, hogy a defenzív elutasítás mellett késett annak az elméletnek a kidolgozása, amely feltárta a közt szolgáló szektor megkülönböztető, meghatározó értékeit, sajátosságait, jegyeit, ily módon is rámutatva arra, hogy ez a szféra mely feladatok tekintetében tudja az optimális intézményi hátteret biztosítani.

A szolgáltatásszervezési gyakorlat új elvi alapokra történő helyezése ugyanis mindekelőtt megköveteli annak a tisztázását, hogy *milyen szempontok* alapján történjen a teendők szétosztása a köz- és a magánintézmények között, hol húzhatók meg a szektorális határok, ha egyáltalán léteznek azok.

Erre annál is inkább szükség van, mert a szabad piac elkötelezett hívei¹⁸ nem látnak lényeges különbséget a köz és a magánintézmények között, s ebből következően elmennek addig a következtetésig, hogy a közszektor minden funkciója legalább is elvben átadható a magánszektornak, mivel mindkét területre ugyanazok a gazdasági ösztönzők hatnak.

Ezzel szemben a közszektor sajátos ismérveit és feladatait¹⁹ hangoztatók fontosnak tartják a két terület közötti választóvonal meghúzását azzal, hogy jóllehet a határ az idő és a körülmények függvényében változhat, de létezik.

szavazótábor biztosítása, *pénzügyi célok*: a közvagyon eladása révén a pénzforgalom fellendítése, a magánvállalkozás és a tőzsde erősítése, a kormányzati működés piacosítása, és a költségvetési deficit csökkentése; *irányítási célok*: a szervezetek vezetési autonómiájának racionalizálása, és a menedzserializmusnak mint gazdasági és szervezeti ideológiának a támogatása. J. VICKERS and V. WRIGHT: *The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview. West European Politics* 1998.

¹⁵ A klasszikus közgazdasági teóriák, a modern piaci elméletek, valamint a neoliberais államfelfogások mindig is mélyen meg voltak győződve arról hogy a tulajdon leghatékonyabb formája a magánvállalkozás, mely lehetővé teszi a politikai befolyás távollátását. A közválasztás teoretikusai (public choice theory) nézetüket később annyiban finomították, hogy nem a tulajdonforma a döntő tényező. Sokkal inkább annak van jelentősége, hogy alkalmaznak-e objektív teljesítménymutatókat az egyes területeken, mivel ez lehetővé teszi a hatékonyság és az erőforrások felhasználásának mérését.

¹⁶ Jenei György és Gulyás Gyula is utal arra, hogy a vizsgált időszakban a „hagyományos centralizált és hierarchikus kormányzati intézményeket Európa nyugati térségében közintézményekből, magánvállalkozásokból és non-profit intézményekből álló hálózati rendszerek váltották, illetőleg váltják fel.” GULYÁS-JENEI: *Morális dilemmák a 90-es évek közszolgáltatában*. Magyar Közigazgatás, 1998. 5. sz.

¹⁷ Lásd C. MOE: i. m. 158. p.

¹⁸ Ide tartoznak a gazdasági individualizmus prioritását képviselő nézetek, a minimális állam szükségeségét valló liberálisok, a közválasztás iskolájának a tagjai, valamint a tulajdonosi jogok magasabbrendűségét hirdető megközelítések.

¹⁹ Szemléletesen fejti ki az álláspontját a kérdésben Mintzberg: „az üzletemberek abban érdekeltek, hogy annyit adjanak el amennyit bírnak... Nincs gondom ezzel, ha autókról, mosógépekről vagy fogkrémről van

Anélkül hogy a fenti két szélső pólust képviselő nézőpont vitájában előzetesen állást foglalnánk feltételezzük, hogy a tisztán állami, illetőleg kizárólag piaci megoldások csak a szolgáltatások egy speciális körében alkalmazhatók sikerrel, másutt nem kívánatos következményekkel járnak. Úgy véljük, hogy a gyakorlati tapasztalatok fényében szükséges megítélni azt a kérdést is, hogy az ún. piaci eszközök és módszerek a közszektor mely szolgáltatásai tekintetében vezethetnek számottevő nyereséghez (költségtakarékosság, színvonal növekedés, elégedettség javulása stb.), s mely esetekben nem célravezető használatuk.

Elméleti alapok

A különböző szektorok elhatárolása többfajta eszköz segítségével kísérelhető meg. Ezek sorában egyik lehetőség a funkcionális megfelelés módszere. Ennek segítségével első lépésben lehetőség nyílik a kormányzati, a magán, és a non-profit szervezetek elválasztására, majd annak megbecsülésére, hogy a kimutatott jellemzők milyen eséllyel gátolják vagy segítik egy tipikus közfunkció megvalósítását. A funkcionális megfelelés stratégiai gondolkodást kíván, mivel nem megformulázott feladatok rendszere, elsődlegesen kritikai kérdések megfogalmazását követeli meg a döntéshozóktól, majd ezek fényében a végrehajtási keretek meghatározását.

A téma további vizsgálata tehát szükségessé teszi annak rövid bemutatását, hogy melyek azok az elvek amelyek a piac, a kormányzati szektor és a közösségi szerveződés (non-profit szféra) működésében meghatározók.

Az *ideális szabad piac* jellemzői P. Larmour²⁰ vizsgálatait felhasználva a következők:

- nagyszámú vásárló és eladó jelenléte,
- a szereplők tudják hogy mit akarnak,
- fizetőképesek,
- függetlenül cselekszenek,
- szabadon döntenek a piacra való belépés és távozás kérdésében,
- az árakról és a termékekről az információ ingyenes és elérhető,
- az ügyleteknek nincs költsége.

Kevés létező piac képes a fenti kritériumoknak megfelelni. Az eladók és a vásárlók száma gyakran kicsi, a fogyasztók preferenciáit inkább a hirdetések, reklámok mintsem az előzetes ismeretek alakítják. Az emberek jövedelmi szintje eltérő, s piaci lépéseiket a kezdés vagy akár a váltás költségei befolyásolhatják. Nehézkes lehet a termékek, szolgáltatások tulajdonságairól vagy megbízhatóságáról szóló információk beszerzése és a megállapodásoknak is jelentős lehet a járulékos költsége.

A teljesen szabad, versengő, másképpen ideális piac hiányosságai eredményezik azokat a kudarccokat, amelyeket a közgazdasági szakirodalom különböző formákban nevesített. Ilyen például a természetes monopóliumok kialakulása, bizonyos költségek (környezetszennyezés) áthárítása kívülállókra, közjavak biztosításához kapcsolódó

szó. De egészen más a helyzet az egészségügy esetében.” H. MINTZBERG: Managing government, governing management. *Harvard Business Review* 1996. 75. p.

²⁰ P. LARMOUR: Models of Governance and Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 1997 September.

(tisztta levegő, egészséges környezet stb.) beruházási érdektelenség és még sorolhatnánk tovább. A piachoz, annak intézményrendszeréhez és mechanizmusaihoz kapcsolódó minden elégtelenség kiválthatja a kormányzati beavatkozást és igazolja annak szükségességét. Ez lehet árszabályozás vagy akár bírság kiszabása, de megnyilvánulhat az adópolitika elemeiben is.

A közszektor szerveztében és működésében egészen más rendező elvek dominálnak. Az *ideális bürokrácia* előképe Weber nyomán alapvetés. Ennek elemeit is felhasználva Hood²¹ a következő sajátosságokat emelte ki:

- egységes szervezet,
- osztott normák és értékek,
- tökéletes engedelmesség,
- teljes körű információ,
- teljes munkaidő.

Itt is, éppúgy, mint a piaci szektorban az ideális állapot a gyakorlatban csak töredékesen jelenik meg. A közszervezetek nem egységesek, inkább strukturáltak.²² Ebből következően komoly erőfeszítést igényel a rivalizáció keretek közötti tartása, valamint a koordináció. A horizontális, vertikális tagoltság konfliktusos célokat, hatásköri vitákat eredményezhet. A jelenség joggal illethető az ún. többszervezetes aloptimalizáció (multiorganisational sub-optimisation) kifejezéssel. A hierarchia alsóbb grádicsain elhelyezkedők feltétlen engedelmissége sem bizonyított, nem is említve a bürokrata udvarias, szakmai érveken nyugvó ellentmondását politikai felettesének. A hivatalnokok ritkán osztják ugyanazokat az értékeket, a politikai kinevezettek is más előfeltevések mentén gondolkodhatnak. A jogszabályokat és egyéb normákat értelmezni kell, még akkor is ha nem ellentmondásosak, vagy ellenszegülésre provokálók. A vezetői utasításokat a végrehajtók saját érdekeik, céljaik alapján is értelmezik. Az információk gyakran hiányosak, ellentmondásosak vagy elkésettek, mivel a döntés már korábban megszületett az idő szorításában. Ily módon éppúgy mint a piac, a bürokrácia is kudarcot vallhat, pontosabban szólva nem képes megfelelni a tökéletes kormányzás ideálképének.

A közösségi szerveződések, modern fogalommal *autonóm csoportok* sajátos jellemzőit a szakirodalom²³ szintén sokoldalúan bemutatta. A leírások hangsúlyozzák a közös érték- és hiedelemrendszer szerepét, a közvetlen és kölcsönös kapcsolatokat, valamint az informális, tradíciókon nyugvó szabályozók befolyását.

Talán felesleges is kiemelni, hogy ezen szerveződés esetében is a gyakorlati működés számos hiányossággal terhelt, ami lehet értékeltérés, ritka kontaktus vagy a szabályozók gyengesége.

Mindhárom szerveződési formának megvannak a *tranzakciós költségei*.²⁴ A lehetőségek közötti választás kalkuláción alapulhat. A piac például hatékony eszköz abban az

²¹ C. HOOD: *The Limits of Administration*. London: Wiley 1976.

²² A közszervezetek nem szükségszerűen jelentenek, komplex, ún. mega intézményeket. Helyesebb, ha különböző méretű, elkülönült intézmények rendszerére gondolunk, ahol a formális szervezet gyökeresen eltérő gyakorlatot takarhat ugyanazon tevékenységek esetén is.

²³ Lásd többek között S. P. OSBORNE and A. KAPOSVÁRI: *Nongovernmental Organisations, Local Government and the Development of Social Services*. Open Society Institute, Discussion Papers, No. 4. 1998. vagy *Innovative Local Authorities* Edited: J. D. Starussman and K. Lévai, Local Society Research Group 1996.

²⁴ P. Larmour nyomán a tranzakciós költség az, amibe a megállapodások elérése és fenntartása kerül, s ami kalkulációs lehetőséget biztosít az egyik forma preferálására a másik helyett.

esetben amikor nagy az érdekeltek száma. Ha ez csökken, felértékelődnek a kapcsolatok, előtérbe kerülhetnek az autonóm szerveződések. Intenzív személyközi viszonyok előnyösek a közösségek szempontjából, míg ezek hiánya inkább a piaci és a bürokratikus szerveződést teszi szükségessé. A piac hatékonyabb, ha az információk könnyen megszerezhetők, ezzel szemben a hierarchia és a közösség hosszabb távon eredményesebb, s mindkettő közös értékek létezésétől és fenntartásától függ.

Bürokrácia a piac szemszögéből

A privatizációs teóriák-függetlenül kialakulásuk politikai, történelmi háttérétől- a köz és a magánszféra viszonyát három fő vonulat mentén értelmezik.

Az első kiemeli, hogy a piaci szektor magasabb rendű, mint a közszektor. A piaci szervezetek a profit orientáltságnak, valamint az alulról felfelé kiépített struktúrájuknak köszönhetően hatékonyabbak mint a kormányzati szervek, amelyek köztudomásúan hierarchikusak. Ezen értelmezés szerint minél több piaci szervezet működik közre a szolgáltatások megvalósításában annál hatékonyabb és takarékosabb az eljárás. Ahogy a közválasztás teoretikusai²⁵ (public-choice theory) megfogalmazták, a versengő piac az, ami a javak és szolgáltatások hatékony elosztását lehetővé teszi.

A másik értelmezés mely elsődlegesen D. Osborn és T. Gaebler²⁶ nevéhez kötődik, arra helyezi a hangsúlyt, hogy a hatékonyságot nem elsődlegesen az a szektor befolyásolja, amelyben a szervezet funkcionál, pazarlás, alacsony hatékonyság mindkét területen előfordul. A bajok igazi eredője a monopóliumból fakadó megszokás, szervezeti tehetetlenség, inercia.

A harmadik interpretáció a már korábban említett funkcionális megfelelés elmélete, amely szerint egyes szolgáltatásokat a piaci, míg másokat a non-profit illetőleg a kormányzati szektor képes leghatékonyabban biztosítani. Például, a közrend és közbiztonság fenntartása tipikusan kormányzati feladat, míg a házi illetőleg szociális ellátás optimális szervezete inkább non-profit jellegű. Ezzel szemben a javítási, karbantartási, fenntartási feladatok esetében a piaci struktúrák igénybevétele, alkalmazása tűnik a legcélravezetőbbnek.

A részleteket vizsgálva ugyanis nyilvánvaló, hogy állami illetőleg hatósági jogkörök gyakorlása esetén, amely az egyén alapvető jogait vagy személyi szabadságát érinti,

²⁵ Az elmélet egyik kiemelkedő képviselője Vincent Ostrom a következőben foglalja össze az irányzat jellemzőit: „A közjavak és szolgáltatások biztosítása különböző döntéshozók elhatározásának a függvénye. Minden kollektív vállalkozásnak a politikai megbízhatósága attól függ, hogy az alkalmazott eljárások során mennyire vették figyelembe a lényeges döntési struktúrák sajátosságait. A közigazgatás a politika keretein belül helyezkedik el. Különböző szervezeti megoldások sokaságát kell figyelembe venni a közjavak és szolgáltatások biztosításakor. Ezek a szervezetek eltérő módszerek révén koordinálhatók, mint a vállalkozás és szerződés a kölcsönös előnyök alapján, verseny, hierarchián belüli utasítás. A szakmailag képzett, hierarchikus, egy döntési centrumnak felelős közszolgálat tökéletessége annak függvényében alakul, ahogy a kiterjedt adminisztratív rendszerek képesek a polgároknak a különböző szolgáltatásokkal kapcsolatos eltérő preferenciáit eltérő környezetei feltételek között visszatükrözni. A különböző döntési centrumok elkülönülése, ami egyben a vétő jogosítvány megsokszorozódását jelenti egy körzeten belül, és a többszörös, egymást is átfedő, de eltérő kiterjedtségű hatáskörök szükséges feltételei a stabil politikai rend fenntartásának, ami előnyös az emberi jólét szempontjából a gyorsan változó feltételek között.” In: H. G. Frederickson: New Public Administration. The University of Alabama Press. 1980.

²⁶ D. OSBORN and T. GAEBLER: *Reinventing Government*: Addison-Wesley Publishing Company Inc. 1992.

szükséges a felelősség egyértelmű meghatározása. Az alkotmányos kormányzás, a jog uralmának az alapelve elengedhetlenné teszi, hogy a döntések jogszerűek, átláthatóak és felelősek legyenek. Ily módon tehát, ahol a *közfelelősség* kritikus eleme a programnak, a szolgáltatásnak a legjobb formája a közszervezet keretei közötti megvalósítása.

Az egészségügyi vagy szociális ellátás területe egy további példaként vehető figyelembe. Jóllehet a felelősség itt is jelen levő érték, mégis a kritikus pontja ezen közfunkciók megvalósításának olyan elkötelezett személyzet megtalálása, amely alapfeladatának tartja a napi teendők következetes végrehajtását. A non-profit szervezeteknek megfelelő gyakorlatuk van ilyen motiváltságú személyzet toborzásában, kiválasztásában, akik ezen felül még erős küldetéstudattal is rendelkeznek. Elvileg a profit szervezetek is képesek az előbbi sajátosságú szolgáltatás megvalósítására, azonban az elkötelezettség szükséges mértékével korántsem sincs arányban a szervezeti haszon, legyen az profit, vagy bármilyen más.

Végezetül a közzsférában rendkívül nagy számban találunk olyan természetűszolgáltatásokat, amelyeknek nincs speciális sajátosságuk (jogszerűség, elkötelezettség stb.) s amelyek megvalósításában a legnagyobb hatékonyság a profitorientált, egymással is különböző mutatókban versengő (ár, határidő, költségek stb.) magáncégek révén érhető el.

A közszervezetekről

A privatizáció irányába történő elmozdulás az állami bürokráciák olyan hiányosságaira vezethető vissza, amelyeket a szociológiai, politológiai stb. szakirodalom²⁷ már részletesen feldolgozott. Ezek bemutatása nem képezi jelen dolgozat tárgyát. A megfogalmazott kritikai észrevételekből azokat emeljük ki, amelyek a köz- és a magánszektor ismérveinek meghatározásában szerepet játszanak.

A közszervezetek belső mechanizmusait illetően sokan osztják a közgazdászok interpretációját, mely szerint a közszervezetek, hasonlóan a magáncégekhez tulajdonképpen fekete dobozok: a célok megvalósítása érdekében a bemeneti elemek konvertálása révén valamilyen eredményt produkálnak.

A közjogi irodalmat idézve azt mondhatjuk, hogy legszélesebb értelemben a közszervezetek azok, amelyek *közfeladatokat* látnak el. Ide tartoznak az államigazgatás központi, területi és helyi intézményei, de ezen túlmenően a speciális állami funkciókat ellátó egyéb szervezetek is. A közszektor intézményrendszere tagolt – és a feladatok függvényében – folyamatosan változó hálózatot²⁸ alkot.

²⁷ A bürokráciával kapcsolatos kritikák meglehetősen széles spektrumot ölelnek fel: a jobboldali piacbarát nézetektől kiindulva a különböző kritikai teóriákon keresztül egészen a baloldali posztmodern áramlatokig terjed a skála. Az egyik oldal, mint a gyűlölet szokásos tárgyát mutatja be, mivel az adózást, a szabályokat és a túlburjánzott államot szimbolizálja. A másik olvasat az elitizmus, az igazságtalanság és a társadalmi kontroll fenntartóját, eszközét látja benne. Lásd részletesebben M. Weber, R. Merton, K. Marx, R. Michels, P. Selznick, H. Simon, M. Crozier és mások munkáit.

²⁸ Majdnem lehetetlen feladat egy adott ország esetében a közszektor nagyságrendjének illetőleg határvonalainak a pontos meghatározása. Elvileg fontosabb azoknak a tényezőknek a számbavétele, amelyek egyenként és más körülményekkel együtt a változás kisebb vagy nagyobb mértékét előidézik. Ilyennek mondható a demokratizálódás szintje, a gazdaság struktúráis jellemzői, technikai, technológiai folyamatok stb. Ugyanezt a véleményt vallja Balázs István is, aki elsőként vizsgálta ezt a témakört a hazai közigazgatás-tudományban. DR. BALÁZS ISTVÁN: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a

A feladatok jellegéből kiinduló funkcionális megközelítés szükséges, de nem elégséges módja a közszervezetek behatárolásának.

Lehetséges további elhatároló ismérvek kimutatása is. A közszervezetek általános jellemzője a létrehozatalra és a működésre vonatkozó *jogi szabályozás*, azaz a közintézmények normatív módon előírt rendben és módon látják el a számukra kitűzött feladatokat. A szabálykötöttség²⁹ lehetővé teszi egyrészt a kiszámíthatóságot, a jogszerűséget a költségvetési források célirányos felhasználását, de egyben nehezíti – sokak szerint³⁰ akadályozza – a kívánt rugalmasságot, a tipikustól eltérő ügyek adekvát kezelését.

Ugyanakkor a bürokrácia és a társadalmi változás ellentmondásos kapcsolatrendszerén belül más³¹ értelmezések inkább arra helyezik a hangsúlyt, hogy a stabilitás, a kiszámíthatóság, a megbízhatóság a konjunkturális politikai érdekeknek ellenállva, a működőképesség és a rend garanciája. A hosszú távú programok – legyenek azok gazdaságiak, kulturálisak vagy más természetűek – a bürokrácia nélkül, éppen annak sajátosságai miatt, végre sem hajthatók.

Jóllehet a normakötöttség mindenkor egyfajta racionális elemet visz a közszervezetek intézményesülési folyamatába, igen gyakran homályos, esetenként egymással *versengő célokat* lehet felismerni, amelyek bizonytalanságot szülnek a valódi feladat pontos meghatározását illetően, és kiválthatják az alacsony szintű belső kohéziót. Ez a jellemző a közintézményekkel szembeni *ellentmondásos elvárásokból* fakad. A régi közmondást idézve: „az ördög vigye el őket, ha megteszik, de akkor is, ha nem teszik meg”. Elvárás, hogy a legjobb szolgáltatást nyújtsák a lakosságnak a lehető legalacsonyabb áron. Kíváncsi vagyok, hogy a birtokukban levő információt megőrizték, de legyenek nyitottak a közvélemény felé. Elengedhetetlen, hogy jogszerűen, a legnagyobb felelősséggel lássák el feladataikat, de egyben legyenek rugalmasak a normák alkalmazásában. A példák még hosszan sorolhatók. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy nem az előbbikövetelmények „jók” vagy „rosszak”, valamennyi „jó”. Ugyanakkor lehetetlen mindet, egyidejűleg maximálisan teljesíteni.

A külső tényezők közül fontos szerepe van a *politikának*³² mely rányomja bélyegét a közszektor egészének a tevékenységére. A politikának ez a vetülete régóta ismert, de talán a legkevésbé elemzett és feltárt terület. Az mindig is vitán felül állt, hogy hasonlóan más szervezetekhez, a bürokráciák is kontextus kötöttek, nem neutrálisak. Relatív önállósággal a politika által kitűzött célokból adódó feladatokat valósítják meg, azaz a politikai rendszer integráns elemei.

A közintézmények tehát adott politikai-jogi környezet keretei között a legkülönbözőbb programok (szociális, kulturális, oktatási, egészségügyi stb.) megvalósításáért felelősek, ahol egymással *konkuráló csoportok* gyengébb vagy erősebb befolyásának vannak kitéve. A különböző külső kényszerek megnövelik a potenciális beavatkozók

magyar közigazgatásban. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság*. MAKI Budapest 1994.

²⁹ Annak illusztrálására, hogy ugyanazon ismérvek mennyire eltérő következtetések alapjául szolgálnak, utalhatunk a klasszikus Weber mellett Simon vagy Etzioni munkáira, akik a formalizáltságban pozitív értéket láttak, amely a stabilitás, kiszámíthatóság garanciája.

³⁰ M. CROZIER: *A bürokrácia jelensége*. Bp. KJK 1981.

³¹ Lásd ebben a vonatkozásban elsősorban H. Rose, C. Bellavita, T. Cooper, D. Wright D. Liliental és mások munkáit.

³² LÖRINCZ LAJOS: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Bp. KJK 1981., vagy SZAMEL LAJOS: *Magyar közigazgatás-tudomány*. Bp. 1977.

befolyásolási lehetőségét, figyelemmel arra, hogy minden kényszer vagy környezeti cél egyfajta elvárás valamely külső tényező részéről. Ily módon a közszervezetnek „gyenge”, átjárható határai vannak és a „változatos tagság” mindazokat tartalmazza akik érdekeltek egy vagy több kényszer, vagy befolyás fenntartásában.

E mellett a bürokráciák működésük során számos ellenőrző, felügyelő stb. intézménnyel is folyamatosan kapcsolatban vannak. A sajátos szempontokat vizsgáló pénzügyi bizottságok, költségvetési hivatalok, könyvvizsgálók stb. nem önmaguk, hanem külső hatalmi tényezők (érdekcsoportok, társaságok, szövetségek stb.) a fentiekben említett szélesebb értelemben vett társadalom elvárásait, szempontjait tükrözik. A változatos, és ellentmondásos erők és az azokhoz kapcsolódó elvárások megteremtik az alapját a bürokrácia kritikájának, függetlenül attól, bármit is tesz az.

A politikai környezet³³ közvetlen vagy közvetett hatásának tudható be hogy a szervezet vezetői nagyobb késztetést éreznek inkább a körülményekre figyelni, mint sem az eredményekre, ami egyben azt is jelenti, hogy többet törődnek az eljárások betartásával, mint az eredménnyel. Ez utóbbi ugyanis gyakran bizonytalan, késedelmes vagy ellentmondásos, míg a szabályok ismertek, azonnaliak és egyértelműek. Nehéz a vezetők felelősségét érvényesíteni a célok megvalósításáért, könnyű viszont számon kérni tőlük a szabályok betartását.

Az egyenlőség fontosabb számos közszervezet számára, mint a hatékonyság. Ez az első két sajátosságból fakad: ha a szervezetnek kötelessége az eljárási szabályok betartása, sőt ezt bírósági kontroll is ellenőrzi, akkor az eljárási rend fontossága azzal is megvédhető, hogy ez alapvető a szervezeti tagok illetőleg az ügyfelek egyenlő elbírálása szempontjából. Az egyenlőség kérdései mindig könnyebben megítélhetők, mint a hatékonyságé: nehezen mondhatjuk azt, hogy a tanulók azonos képzést kaptak, vagy hogy az utcák biztonságosabbak illetőleg a járványokat megelőztük. Ugyanakkor kijelenthetjük, hogy minden tanuló ugyanazt a tankönyvet használja, minden lakossági bejelentést kivizsgáltak, illetőleg minden polgár ugyanazt a védőoltást kapta meg.

A külső környezeti célok befolyása, mint például az erőforrások felhasználásának a korlátai, hajlamossá teszik a vezetőket a kockázatok elkerülésére. Közkeletű példával élve: a közszervezetek tagjai ritkán veszítik el munkájukat azért, mert az elintézetlen ügyek száma megemelkedik, de éppígy nem szükségszerűen részesülnek előléptetésben akkor ha ez a mutató csökken. Ezzel szemben elbocsátás lehet a következmény, ha valaki meggyőzően bizonyítja, hogy az eljárási szabályokat súlyosan megsértették, vagy figyelmen kívül hagyták. Nem véletlen tehát, hogy a közszervezetek vezetői meglehetősen sok időt töltenek annak igazolására, hogy munkatársai követik és betartják a szabályokat.

³³ A politika és a közigazgatás kapcsolatáról a következőket írja Magyar, nem minden tanulság nélkül 1930-ban: „Fontos, hogy éles különbséget tegyünk a közigazgatás és a politika között. A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigazgatás a célok elérésének az eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint a zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak hangszer közvetítésével juthat a fülekhez. Így a politikai célokat is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani. De amint a legnagyobb virtuóz is tehetetlen, ha rossz a hangszere, úgy minden politikanak meg kell buknia, ha a közigazgatás gépezete nem alkalmas annak hű megvalósítására. És fordítva, amint a legjobb hangszerrel sem lehet művészt produkálni, ha a zenész nem ért a hangszerhez, épp úgy a mintaszerűen racionalizált, magas színvonalon álló közigazgatás is csak akkor ad politikailag nagy eredményt, ha a vezető politikusok egyúttal a közigazgatásnak is művészei, illetve intézményesen biztosítva van, hogy a közigazgatás szakszerű vezetése és irányítása soha meg ne szakadjon.” MAGYAR ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, 1930. 183–184. p.

A nagy méretű közszervezetek több ún. standard működési eljárással rendelkeznek annak érdekében, hogy csökkentsék annak az esélyét, hogy egy kevésbé fontos kontextuális cél vagy környezeti hatás figyelmen kívül maradjon.

A tapasztalatok szerint a közszervezeteknek több munkatársa van ugyanannak a feladatnak a megvalósítására, mint a privát cégeknek. A több külső kényszer, elvárás rendszerint több végrehajtót igényel. A közhivatalok bürokratikusabbak, mint ipari partnerek, mert az emberek és a politikai környezet ilyennek *szívesen látni* őket.

A sajátos jellemzők közül kiemelendő a *költségvetési finanszírozás*, amely azon a felfogáson alapul, hogy az ún. közös érdekű társadalmi feladatokat állami feladatokként az állami bevételek (adók, illetékek, vámok stb.) meghatározott preferenciákat tükröző újraelosztásából szükséges finanszírozni.

A közszervezetek számára biztosított erőforrások nincsenek összefüggésben az elért jövedelemmel, nyereséggel, sokkal inkább a biztosított szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Ily módon a működési költségek szükségességének az igazolása fontosabb, mint a potenciális képesség a bevételek kitermelésére. Feloldva a kapcsolatot az erőforrások és a bevételek között, nehéz a költségek csökkentését elérni, s a hatékonyság követelményét előtérbe helyezni. A piaci szektorban ezzel szemben a főbb beruházások és a folyó költségek mindig szorosan kapcsolódnak a várhatóan elérhető jövedelmekhez.

Az állami intézmények ezen jellemzőjét C. T. Goodsell³⁴ a következőképpen fogalmazza meg: „mivel a szervezet vezetői mind több és több bért, juttatást, hatalmat szeretnének kapni, nem a profit, hanem a költségvetésük maximalizálásában érdekeltek, s így az aktuális szükségleteknél mindig több támogatást igényelnek. Ily módon eljárva leértékelik a pénzügyi forrásokat, hamis szükségleteket generálnak a költségvetési forrásokon keresztül. A következmény: korlátok nélküli fejlesztési igény és alacsony hatékonyságú erőforrás elosztás a közszektorban.”

Mivel a közszervezetek inkább elköltői, felhasználói mintsem megtermelői az általuk használt forrásoknak természetes módon jelentkezik működésük átláthatóságának, valamint gazdálkodásuk elszámoltathatóságának követelménye, röviden a *közszervezetek felelőssége*.

A privatizáció különböző formáinak fokozatos térnyerése új megvilágításba helyezte a felelősség kérdését. A téma különösségét az adja, hogy a kizárólagos állami szolgáltatás-szervezés idején sem volt – a politikai, jogi keretek rögzítésén túl – a közintézmények felelősségének a tartalma érdemben kimunkálva. Inkább elvi, mintsem a gyakorlatban érvényesíthető tételek uralták ezt a területet, ebből következően a közfelelősség inkább elméleti fogalom, mintsem ténylegesen számon kért követelmény maradt.

Ha az előbbi problémát tágabb összefüggésbe helyezzük, fel kell ismernünk, hogy napjainkban a magánosítással kapcsolatos lépések hosszú távú és halmozott hatása végeredményben azt eredményezi, hogy az állam, az állami működés jellege, alapvető karaktere változik meg. Az egyre növekvő számú és feladatú magáncég, alapítvány, vállalkozás stb. igénybevétele miatt a közigazgatás alapkérdéseinek az újrafogalmazása válik szükségessé: ki viseli a felelősséget a külső megbízás alapján eljáró szervezetekért? Hogyan lehetséges koherens, koordinált gyakorlatot kialakítani az ágazati politikák (gazdaság, egészségügy, oktatás stb.) megvalósításban résztvevő és ebből következően eltérő érdekelttség alapján tevékenykedő szervezetek között? S talán a legfontosabb: ilyen strukturális viszonyok között beszélhetünk-e még a kormányzati szervek hagyomá-

³⁴ C. T. GOODSSELL: *The Case for Bureaucracy*. Chatham, New Jersey 1994. 13. p.

nyos politikai, jogi felelősségéről, amikor már-már az ún. hamis, *tartalom nélküli állam* képe rajzolódik ki, amely a „távírányító” pozíciójába kerül, mivel egyre inkább csökken illetőleg gyengül a tényleges befolyása.

Az már csak az előbbi folyamatok egyik³⁵ szintén keveset vizsgált és ugyancsak el-lentmondásos következménye, hogy a közigazgatás alsóbb szintjei a privatizációs feladatmegvalósítás bővülésében nemcsak autonómiájuk csökkenését látják. Gyakran elvi-selhetetlen teherként élik meg azokat a változó követelményeket, elvárásokat, előírásokat, iránymutatásokat stb. amelyeket a felsőbb szint a funkció delegálása során megfogalmazott, s amelyek helyenként minden jogalkotói képzeletet felülmúlnak.

A hagyományos megvalósítói szerepkörnek felhatalmazói, megbízói szerepkörrel történő felváltása befolyásolja a bürokrácia *belső viszonyait* is, mivel a korábbi hierarchizált, szabálykötött, összehangolt feladatmegvalósítás helyett a program-előkészítés, pályáztatás, specifikációk kidolgozása, monitoring stb. kerül a hivatali mun-ka középpontjába. Azaz a privatizáció radikális változásokat eredményez a közszerveze-tek belső viszonyaiban is. A kitűzött célok elérése a szervezet átstrukturálását követeli meg, amely gyakran a személyi állomány csökkenését, decentralizációt és a külső kap-csolatok lényegi megváltozását jelenti.³⁶ Ily módon a szervezeti dinamikának is nem elhanyagolható hatása van a magánosítási elképzelések sikeres megvalósításában. Nem szabad elfelejteni hogy a szervezetek olyan kollektív képződmények, amelyek viselke-dése nemcsak a külső ösztönzők révén befolyásolt de azon belső viszonyok által is, amelyekre az előbbi meghatározók hatottak. A korábbi centralizált szolgáltatási kultúra csak így tudja átadni a helyét egy másfajta gyakorlatnak.

A számos környezeti cél és elvárás, amelyet szolgálni kell, felfelé tolja a döntési kompetenciát a szervezetben. Legtöbb esetben az egyszerű ügyintéző kedvezőbb hely-zetben van a működési problémák megítélése tekintetében, mint a felső vezető, aki sok-szor még az ügyet sem ismeri. Könnyű diszkrecionális lehetőséget biztosítani az első vonalnak, ha egy világos célt definiáltak. Minél nagyobb a célok komplexitása, annál nagyobb a döntési jogkör delegálásának a kockázata. Ily módon a közszervezetek jólle-het felismerik a decentralizáció jelentőségét, mégis gyakran a centralizáció elve alapján járnak el.

A mai, nagy bürokráciák az információs forradalom technikai újításainak köszönhe-tően igen gyakran csak *egyirányú kommunikációs* kapcsolatban vannak a társadalom-mal. A visszacsatolási mechanizmusok vagy hiányoznak, illetőleg ha léteznek, alacsony hatásfokkal működnek. A probléma lényegét ragadja meg a fogadói oldalról Singer,³⁷ amikor kiemeli: „... ahogy a közszervezetek kommunikációs képessége erősödik, úgy csökken a miénk, azzal az érzéssel együtt, hogy csökken a lehetőségünk a legitimáció érvényesítésére is.” Mindez arra vezethető vissza, hogy a közszervezetek – szemben a piaci struktúrákkal – nem pusztán egy racionálisan kalkulálható fogyasztói igény vagy piaci kereslet kielégítői, hanem a politikai környezet által meghatározottan *versengő*

³⁵ A másik lehetséges következmény a fogyasztó negatív értékítéletének kialakulása, melynek oka a tényleges piaci verseny hiánya, a vásárolni kívánt szolgáltatás jellegével kapcsolatos bizonytalanság, valamint az egyes fogyasztói csoportok ellentétes érdekeinek a konfliktusa. D. F. KETTL: *Government by Proxy: /Mis/managing Federal Programs*. Washington, D.C.: CQ Press 1988. In: C. T. GOODSSELL: i. m. 87. p.

³⁶ Ezt a tapasztalatot erősíti meg Saner, aki a következőket emeli ki: „a piacorientált közigazgatás sze-replői kevésbé a napi működésre kell hogy összpontosítsanak, figyelmüket sokkal inkább az integrációra és a kooperációra kell irányítaniuk”. R. SANER: *Globalization and its Impact on Leadership Qualification in Public Administration*. International Review of Public Administration December 2001. 659. p.

³⁷ C. T. GOODSSELL: i. m. 84. p.

értékek, igények, célok megvalósítói, amely eljárásában elkerülhetetlenül egyes szempontok kevésbé, míg mások jobban teljesülnek. A végeredmény az ún. no-win situation, azaz nincs a kérdésnek mindenki számára jó megoldása.

Gyakorlati tapasztalatok

Sajátos ellentmondás, hogy míg a közszektor kontra magánszféra vitában az elméleti megközelítések viszonylagos bőségével lehet találkozni, érvek és ellenérvek³⁸ sora fogalmazódott meg, addig a módszertanilag is megbízható empirikus vizsgálatok igen szűkösek, majdhogynem hiányoznak. Talán csak a *helyi szolgáltatási gyakorlat* az a terület, ahol több kevesebb megbízható empirikus tapasztalat áll rendelkezésre, így az – ha kellő óvatossággal is – feldolgozható. Ezen a szinten azonban mivel a kutatások többségénél a költségtakarékosság az elsődleges szempont, a minőség kérdése nem vizsgált.

Az összehasonlító teljesítményvizsgálatok a köz és a magánszféra tekintetében több módszertani és más jellegű korlátot kell hogy meghaladjanak, s nyilván ez is magyarázza a fentiekben rögzített ellentmondást. Az ilyen természetű felmérések elsődlegesen az iparosodottak országokból, elsősorban az USA-ból, Nagy Britanniából, Ausztráliából, Kanadából és Japánból származnak, így következtetések egy meghatározott régióra nézve bírnak érvényességgel. Viszonylag behatárolt azon szolgáltatások köre is amelyekre ezek a kutatások kiterjedtek, így a kórházi ellátás, az erdőgazdálkodás, a vízellátás, a szennyvízelvezetés és a földgazdálkodás volt a számba vett terület.

Nem hagyható figyelmen kívül az az általánosítást és érvényességet is befolyásoló körülmény sem hogy az adatok helyenként hiányosak, esetlegesek, nem fognak át hosszabb időintervallumot. Minden esetben gondot jelentett hogy a különböző vizsgálatok eltérő módszereket alkalmaztak a költségtakarékosság mérésére is.

Nézzünk meg ezek után néhány konkrét kutatási adatot.

Dániában és az Egyesült Államokban³⁹ vizsgálták a tűzoltósági feladatok és a szemetshállítás költségeinek alakulását közszervezetek és szerződéssel megbízott magáncégek viszonylatában. Mindkét területen a magáncégek teljesítettek jobban, költségtakarékosabbak voltak; részben a működési, részben pedig a személyzeti kiadások csökkentésének és a racionálisabb feladatmegvalósításnak köszönhetően. Az állami cégek lemaradását a verseny hiányával és a bürokratikus önérdékkel magyarázták.

Hasonló vizsgálati eredmény mutatkozott Svájcban⁴⁰ is ahol 100 várost vontak be a szemetshállítás költségeinek az alakulását vizsgáló felmérésbe. A magán vállalkozók 20 %-al olcsóbbak voltak, mint állami partnereik.

Egy további terület ahol a piaci szervezet eredményesebbnek bizonyult az a takarító, fenntartó szolgáltatások köre volt. Az Egyesült Államokban⁴¹ 20 városra kiterjedő vizsgálat az állami cégeknél 73 %-al nagyobb költséget mutatott ki mint a magáncégeknél,

³⁸ Nyilván ezzel is függ össze a kérdéskör átpolitizáltsága, nevezetesen az hogy a legkülönbözőbb ideológiai és politikai áramlatok egyaránt bőséges municiót vélnek felfedezni akár a magánosítás akár az államosítás expanziójában. Némi malíciával megjegyezhetjük, hogy az ígéretek mindig olcsók a politikában, és a tömegdemokráciában különösen nagy kísértést jelentenek.

³⁹ K. TANG: Efficiency of Private Sector: A Critical Review of Empirical Evidence from Public Services. *International Review of Administrative Sciences*, December 1997. 463. p.

⁴⁰ Lásd előző tanulmány 464. p.

⁴¹ Uo. 464. p.

míg Németországban a szövetségi postahivatal saját alkalmazottai által végzett takarítás közel 50 %-al került többbe, mintha azt a munkát külső cég végezte volna el.

Más területeken azonban az eredmények *ellentmondásosak* voltak. A vízszolgáltatások biztosítása⁴² közel azonos költségekkel járt mind a köz, mind pedig a magánszervezetek esetében, illetőleg egyes vizsgálatok a magán, míg mások az állami formát tartották hatékonyabbnak.

Érdekes tapasztalat volt, hogy az ún. tökeigényes privatizáció esetén a magánforma eredményesebb. Ilyen például a szennyvíztisztítás és kezelés, ugyanakkor az előbbi előnyök mellett itt talán élesebben jelentkezik a privatizáció egyik járulékos de korántsem elhanyagolható hatása a közfelelősség alakulásának a kérdése. A problémát feszegetve néhányan⁴³ elmentek addig a következtetésig, hogy a magánosítás beszűkíti a fogyasztók alkotmányos jogait, mivel jobban kiszolgáltatottak a piaci szolgáltatónak, mint az állami szervezeteknek.

A tömegközlekedés, jelesen a buszszolgáltatás szervezeti formáját⁴⁴ érintő vizsgálatok szintén eltérő eredményekhez vezettek. A 29 év alatt elvégzett 13 felmérésből 6 a privát megoldást találta eredményesebbnek, 4 az ellenkező konklúzióra jutott, míg három nem mutatott ki számottevő differenciát.

Az áramszolgáltatásra koncentráló összevetések nem fedeztek fel szignifikáns hatékonysági különbséget a két szervezeti forma között, azaz nem voltak bizonyítékok a magánosítás eredményesebb volta mellett.

Az előbbi kutatások mindegyike alátámasztotta azt az általános tézist, hogy a *tulajdonosi struktúra* kisebb nyomást gyakorol a szervezet vezetésére az állami cégeknél, ennél fogva az gazdaságilag kevésbé hatékony. Ugyanakkor a több vizsgálat kiemelte, hogy a *verseny* a gazdasági hatékonyság szempontjából sokkal fontosabb tényező, mint a tulajdonforma.

Az erdőgazdálkodás, a vasúti és légi szolgáltatások körében⁴⁵ végzett vizsgálatok nem mutattak ki hatékonysági különbséget a magán és az állami cégek között.

Feltehetőleg az előbbieknél is hasznosíthatóbb tapasztalatokkal szolgálnak a brit privatizációs kísérletek, amelyek 1979 és 1988 között zajlottak. Összességében elmondható, hogy az újonnan privatizált szervezetek teljesítménye vegyes képet mutatott. Vannak területek, mint például a telekommunikáció, ahol nincs teljesítményjavulás, másutt, így a British Airways, a London Transport és a Post Office esetében igen. Szintén nincs hatékonyság javulás a British Aerospace-nél. Jelzés értékű hogy néhány állami vállalat esetében a jövőbeni privatizációs kilátás már önmagában figyelemre méltó teljesítménynövekedést vont maga után.

⁴² Uo. 464. p.

⁴³ A. FARAZMAND a privatizáció terjedésében a neokolonizmus új, burkolt formáját látja a globalizáció neve alatt. Privatization or Reform? Public Enterprise Management in transition. *International Review of Administrative Sciences* December, 1999.

⁴⁴ Uo. 465. p.

⁴⁵ Ezek a felmérések Ausztráliában, Kanadában zajlottak le, így az adatok érvényessége is erre a területre korlátozható. Egy konkrét piaci módszer, nevezetesen a kiszereződés (contracting out) alkalmazása Japánban a városokzásokkal ellentététes következményekhez vezetett. Kosuga városában a kiszereződés révén költségeket takarítottak meg, de ez nem a piaci versenynek, hanem a privát szektorban alkalmazottak alacsonyabb bérének volt köszönhető. Mivel a szerződő cég a részmunkaidős foglalkoztatás révén hatékonyabb, elfogadja a közbeszerzés során meghatározott árat, így a helyi piacon nincs igazi verseny. Mindez utal arra, hogy a sajátos történelmi, társadalmi, kulturális környezet milyen befolyással bír a privatizáció folyamatára. Y. ESHIMA, T. KATAYAMA and T. OHNO: *Public Management Innovation in Japan: Its Characteristics and Challenges*. *International Review of Administrative Sciences* December 2001.

Parker és Martin vizsgálatai⁴⁶ révén 1995-ben 11 olyan állami szervezet esetében próbálta nyomon követni a privatizáció hatását, amelyek magánosítása a nyolcvanas években zajlott le. A teljesítményt négy éves időintervallumban két tényező a munkaerő és a szervezet egészének általános hatékonyságán keresztül vizsgálták. Úgy találták, hogy a privatizáció az esetek kis százalékában eredményezte a munkaerő hatékonyságának javulását, míg a másik mutató az összteljesítmény változatos képet mutatott. Néhány cég jól teljesített, így a British Airways és a British Telecom, ezzel szemben mások, mint a British Steel vagy a Jaguár gyengén.

Megfogalmazták azt a nézetüket, hogy a magánosítás összefüggésbe hozható a munkaerő hatékonyságának a javulásával, ugyanakkor kiemelték, hogy a közszektorban teljesítmény növekedést lehetett elérni már a privatizáció előtt is, ha erre irányuló *szándék és ösztönző rendszer* létezett. Ez a megállapítás megkérdőjelezte a Világ Bank⁴⁷ optimista konklúzióját, mely négy ország gyakorlatát elemezve azt állapította meg hogy 12 közszervezetből a privatizáció után 11 jobban teljesít.

A helyi szint által biztosított szolgáltatások empirikus vizsgálata 40 önkormányzatra kiterjedően a következő eredménnyel zárult: átlagosan 6,5 %-os megtakarítást lehetett kimutatni azon területeken ahol az 1988-ban elfogadott önkormányzati törvény a kötelező versenyt előírta. A legkiugróbb költségcsökkenés a személyszállítás területén és az épületek takarításánál mutatkozott. Alacsony megtakarítás vagy éppen költségnövekedés jelentkezett az utcai takarításnál, a járműfenntartásban, a szabadidő tevékenységnél és az ételmezésnél. Itt is bizonyítást nyert a szoros kapcsolat a verseny és a hatékonyság között.

A fenti áttekintés alapján megfogalmazható az a következtetés hogy nincsenek döntő bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy a privát szektor *eredendően* sokkal hatékonyabb a közszolgáltatások egésze tekintetében. Szolgáltatásról szolgáltatásra haladva eltérő tapasztalat adódik, egyes területeken a privát, míg a más szférákban a közszervezet a takarékosabb.

Az bizonyos, hogy egyes helyi szolgáltatások, mint a személyszállítás, közterületek fenntartása stb. esetén a privát szféra hatékonyabb a nagyobb nyilvánosságnak, s a közvetlenebb lakossági kontrollnak is köszönhetően. Az is igazoltnak látszik hogy az egyszerűbb, rutin jellegű, speciális képzettséget nem igénylő feladatok esetén a vállalkozások révén a költségek csökkenthetők. A komplexebb szolgáltatások területén, ahol a munkaerő is képzetesebb ez a kapcsolat már nem ilyen közvetlen. S talán az előbbieknél is fontosabb következtetés, hogy mielőtt megpróbáljuk felmérni a köz és a magánszektor viszonylagos hatékonysága közötti differenciákat mindenenekelőtt a vizsgált szolgáltatás sajátosságait kell meghatározni.

Konklúzió

Mindamellet a szektorális határok és az azokon belüli sajátosságok definiálása mellett világos az is, hogy ezek a határok képlékenyek, és átfedések is előfordulhatnak. Ezt bizonyítja többek között a non-profit szervezetek egyre növekvő állami finanszírozása, s

⁴⁶ D. PARKER and S. MARTIN: The Impact of UK Privatization on Labour and Total Factory Productivity. *Scottish Journal of Political Economy* 1995.

⁴⁷ World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Washington, DC: World Bank.

ebből következően a beavatkozás nagyobb lehetősége, továbbá az hogy a non-profit szervezetek jelentős számban az állami szabályozás befolyása alatt állnak.

A magán és a közszektor közötti dichotómia inkább elméleti viták kiindulópontjával mintsem a gyakorlat által visszaigazolt tényként vehető figyelembe, mivel a két terület inkább komplementer,⁴⁸ mintsem élesen elkülönülő. A modern ipari világban a szektorok közötti interakció rendkívül gyakori és komplex, továbbá a vegyes jellegű intézmények is olyan elterjedtek hogy a határvonal a köz és a magánszféra között képlékenyvé vált,⁴⁹ ily módon a korábbi dichotómiára építő megközelítés elvesztette a relevanciáját.

E mellett a piaci szervezetek jelentős része is ma már bürokratikusan szervezett. Nem véletlen, hogy a korábban kizárólag a kormányzati szféra jellegzetes betegségeiként diagnosztizált tünetek, mint az innováció hiánya, rugalmatlanság, túlzott szabálykölttség stb. megjelentek a piaci szféra intézményeinél is.

Harmadsorban, az a feltevés, hogy a magánszervezetek viselkedése a piaci mechanizmusok révén mindig kontrollált, míg ez a bürokráciáknál nem mondható el, ma már felülvizsgálatra szorul. A közintézmények ugyanis szintén kemény versenyt vívnak a pénzügyi forrásokért, gyakori és különböző szempontokat érvényesítő vizsgálatok, ellenőrzések tárgyai, nem is említve a társadalmi nyilvánosság ellenőrző szerepét. Azaz, a külső környezet éppúgy meghatározza ezen intézmények működését, mint a piac a magánszektorét.

Ugyanakkor ma már legtöbb közigazgatási kutató egyetért abban, hogy a hatékonyság, a szervezeti informalitás és a politikai befolyástól mentes vezetés *nem kizárólagos értékek* a jövőbeli szervezetek tervezésénél. A komplex, számtalan ponton összekapcsolódó társadalmakban és gazdaságokban valóban nincsenek tisztán privát szervezetek. Minden magánvállalkozás bizonyos értelemben szabályozott, és érzékenyen követi a politikai, jogi, szociális, kulturális feltételek változásait. A privát szektor és annak szereplői is kiemelt figyelmet szentelnek a közmegítélésének, és a fogyasztói kapcsolatoknak. Következésképpen a közszektor intézményei sem közömbösek a hatékonysággal szemben. Az önkormányzatok például nagyon is tisztában vannak a helyi adóbevételei lehetőségek korlátaival és igyekeznek a költségeiket alacsony szinten tartani. A fentiekből következően nem is annyira a két szféra közötti különbség a mérvadó, hanem sokkal inkább a *mérték*.

Végso – viszonylagos érvényességű – következtetésünk tehát az lehet, hogy a közintézmények nem azért jöttek létre hogy működésük során kizárólag a gazdaságosság és a hatékonyság imperatívuszainak tudjanak megfelelni. Olyan területeken illetékesek, me-

⁴⁸ A. Farazmand a közszektor privatizációját vizsgáló tanulmányát a következő gondolattal zárta: "A köz és a magánszektor kiegészíti egymást. Antagonizmusuk és ellenségeskedésük nem szolgál mást csak az üzleti és politikai elitet. A magánszektornak fontos szerepe van a gazdaságban, de ennek a szerepnek operatívának, nem pedig dominánsnak kell lennie. A közszektornak kell vezetnie a gazdaságot és a társadalmat. Sem a tervgazdaság túlzásai, sem pedig a megkülönböztetés nélküli privatizáció vagy korporatizáció nem szolgálja az egyéneket és a társadalmat. Mindkét szektornak erősnek, együttműködőnek kell lennie, egészséges egyensúlyt alkotva. A nyereséges és hatékony közszerkezeteket privatizálni kell, de a lényeges közszolgáltatásokat nem szabad feláldozni a magán szektor profit érdekeiért. A kormányzati feladatokat és teljesítményt szükséges megvizsgálni a közfelelősség, az átláthatóság, a hatékonyság, a hatásosság valamint az igazságosság kritériumai alapján. A. FARAZMAN: i. m. 16. p.

⁴⁹ A köz és a magánszervezetek valamint azok vezetői közötti konvergencia egyik aspektusára utal például Saner, aki kiemeli, hogy mind több és több szakmák közötti transzfer várható a felső vezetők körében, akik a privát szektorból a közszférába kerülnek át és viszont. Ennek alapját a köz és a magánszférában egyaránt hasznosítható képességek konvergenciája teremti meg, s amit a MBA és a MPA fokozatok közeledése is jelez. R. SANER: i. m. 659. p.

lyeket a piaci szféra vagy nem vállalt fel vagy figyelemre sem méltatott. A közsférának nemcsak takarékosnak és eredményesnek kell lennie, hanem számtalan feladatai között meg kell valósítania a törvényhozás szándékait, gyakorolnia kell a jogalkalmazást, keresnie, kutatnia kell az állampolgári részvétel legkülönbözőbb formáit, és mindenekelőtt szimbolizálnia kell a nyitott, működőképes és becsületes kormányzást.⁵⁰ Ebből következően összehasonlítani a közintézményeket a piaci szervezetekkel pusztán a produktivitás, vagy más külső mutató alapján nemcsak félrevezető, hanem ma már időszertűlen is.

A közigazgatás irányítóinak, akik megtervezik és végrehajtják az ún. *közprogramokat* (public policy) dönteniük kell abban a kérdésben, hogy adott feladatot a köz vagy a magánszféra szervezetével valósítanak meg biztosítva ehhez az erőforrásokat és a megfelelő autoritást. Ez a döntés feltételezi azonban a szolgáltatások megvalósításában közreműködő szervezetek sajátosságainak pontos ismeretét.

ZOLTÁN JÓZSA

MAKE IT OR BUY IT

(Alternatives to the implementation of services)

(Summary)

The article addresses the following questions: Why has privatization become so pervasive? Is privatization a good policy? Is there a limit to privatization and has it worked? Are there alternatives to privatization?

Public enterprises have played a pivotal role in building the infrastructures necessary for national development and, in facilitating private sector development and operation, and in enhancing social and economic justice around the world. They have been the engines of economic and social development in both industrialized and developing nations.

Despite their significant contributions, however, they have, since 1980s become the target of relentless privatization decisions by conservative governments.

On the basis of historical, economical, social, cultural and organisational components a careful examination could recognise that the marketplace is important, but it is not the only way to handle the economy. There is also role for the state and civil society, and other alternatives should be considered.

The final conclusion is quite clear: the public and private sector complement each other. There is an important role for the private market sector in the economy, but that role should be an operative role, not the dominant one. The public sector must lead the economy and society. Neither extremes of planned and command economy nor indiscriminate privatization and corporatism will serve the common people and their nations.

⁵⁰ Ezt a megállapítást akkor is elfogadhatjuk, ha tudjuk, hogy az ún. közérdek fogalmát, tartalmát illetően ellentmondó nézetek léteznek. Ezt a témát is vizsgálja: B. BOZMAN: Public Values Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review* March/April 2002.

SÁNDOR KISS

Reflexions sur la responsabilité et la réparation des dommages causés à l'environnement

Contrairement aux apparences, l'un des domaines du droit international où l'évolution des situations et, partant, de l'application des institutions de la société internationale, était la plus rapide au cours des dernières décennies, est celui de la responsabilité. Selon la définition classique, la responsabilité internationale est:

(1) Obligation incombant, selon le droit international, à l'Etat auquel est imputable un acte ou une omission contraire à ses obligations internationales, d'en fournir réparation à l'Etat qui en a été victime en lui-même ou dans la personne ou les biens de ses ressortissants.¹

Si cette règle reste toujours valable, une série de régimes de responsabilité a fait son apparition en droit international, non sans exercer une influence sur la mise en œuvre de la responsabilité internationale et, partant, sur son rôle actuel dans la communauté internationale. Ce phénomène est particulièrement sensible dans deux domaines qui ont émergé au cours du dernier demi-siècle et qui correspondent à la protection juridique des intérêts fondamentaux de l'humanité: les droits de l'homme et l'environnement.

En ce qui concerne le premier des deux domaines, on pourrait soutenir que les relations qui y sont impliquées ne sont pas des relations entre Etats, mais entre un Etat et des individus qui se plaignent de la méconnaissance des droits que divers instruments juridiques internationaux leur garantissent: Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, conventions érigeant des systèmes régionaux de protection qui peuvent comprendre des structures judiciaires, comme les conventions européenne,² américaine³ et africaine,⁴ traités spéciaux concernant des aspects déterminés des droits fondamentaux (droits des femmes, de l'enfant, prohibition de la torture, etc.). Il n'en reste pas moins que, même si des procédures spéciales sont prévues pour réprimer la violation de ces instruments afin de permettre des requêtes individuelles – qui, d'ailleurs, sont les plus nombreuses et de loin – les Etats peuvent également saisir ces instances de la violation des conventions auxquelles ils sont parties, si bien que le différend correspond quant au

¹ Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, Paris, 1960, p.541.

² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950.

³ Convention américaine des droits de l'homme, San José, Costa Rica, 22 novembre 1969.

⁴ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981.

fond à un procès international classique. En effet, appel est fait aux deux critères de la responsabilité internationale: violation d'une règle et imputabilité à l'Etat mis en cause.

Il en va différemment de la mise en cause de la responsabilité d'individus en application du droit pénal international: si l'on peut parler de violation de règles du droit international – notamment de celles du droit humanitaire ou des règles interdisant le génocide – la question de l'imputabilité à un Etat ne se pose pas par principe. Il s'agit donc ici de nouvelles formes de responsabilité, mettant directement en cause des individus derrière le paravent des Etats.

La situation est différente en ce qui concerne la violation de normes tendant à protéger l'environnement. Si les règles de la responsabilité internationale des Etats sont en principe applicables, en réalité leur mise en œuvre se heurte à des obstacles matériels tenant à la nature même de ce domaine et plus spécialement à celle des dommages à l'environnement. En outre, à la différence des droits de l'homme, dans ce domaine il n'existe aucune procédure internationale spécifique qui permettrait à un Etat d'obtenir réparation d'un dommage à l'environnement, étant entendu que l'objectif de la responsabilité internationale est d'obtenir réparation. Il est donc intéressant d'examiner la situation sous cet angle. En particulier, nous nous proposons d'étudier un aspect spécial de la responsabilité: la réparation des dommages causés au milieu marin par la pollution, un des domaines où le droit est le plus avancé.

I. Responsabilité internationale pour dommages au milieu marin

C'est en 1941 que la jurisprudence internationale a donné pour la première fois une réponse au problème de la responsabilité des dommages causés par la pollution: une des sentences arbitrales rendues dans l'affaire de la Fonderie de Trail entre les Etats-Unis et le Canada énonce le principe selon lequel

*aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre Etat ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincants*⁵

Bien entendu, cette affirmation concerne l'utilisation du territoire étatique et non pas les dommages pouvant être causés par des navires, acteurs de la pollution du milieu marin pratiquement dans la totalité des cas. Cependant, la Déclaration adoptée par la Conférence de Stockholm en juin 1972 qui a servi de fondement au développement ultérieur du droit international de l'environnement, a élargi la portée du principe en affirmant que

Les Etats...ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale..

Plusieurs conventions internationales ainsi que le principe 2 de la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 ont repris et confirmé cette règle.

⁵ ONU, Recueil des sentences arbitrales, II, p.1965.

Il est bien clair que le contrôle est, entre autres, celui que les Etats exercent – ou devraient exercer – sur navires qui battent leur pavillon. Tous les milieux marins sont concernés par ce principe. Ainsi, l'application des règles régissant ce qu'il est convenu d'appeler la «pollution transfrontière» aux dommages causés par la pollution du milieu marin ne devrait pas rencontrer de difficultés, du moins pas de difficultés de principe.

Si la question de la responsabilité internationale – donc de la responsabilité entre Etats – peut être ainsi considérée comme élucidée, il n'en reste pas moins des difficultés d'ordre juridique mais aussi de nature pratique car l'application du principe nécessite que trois conditions soient satisfaites:

- établir le lien de causalité entre le dommage et un acte déterminé,
- identifier l'auteur de l'acte et
- évaluer et chiffrer le dommage.

Dans l'ensemble du droit de l'environnement – et non pas seulement au niveau international – l'obligation de remplir ces conditions peut poser de très sérieux problèmes. Ces derniers peuvent devenir encore plus graves en cas de pollution du milieu marin. Il suffit de rappeler des données telles que l'identification du navire pollueur, la distance qui peut le séparer de la côte, les conditions météorologiques, l'existence possible de plusieurs sources de pollution et surtout, l'évaluation des dommages à l'environnement. On doit noter à propos de ce dernier que tous ses éléments n'ont pas de valeur marchande, rendant ainsi la réparation malaisée. En outre, les dommages peuvent ne se produire qu'à long terme. On peut rappeler à cet égard les conditions posées par les arbitres de l'affaire de la Fonderie de Trail pour qu'un dommage allégué puisse être réparé: des «conséquences sérieuses» et un préjudice «prouvé par des preuves claires et convaincants».

On doit pouvoir comprendre que, dans ces conditions, les Etats n'ont montré aucune hâte à inscrire des règles de responsabilité internationale dans le droit international de l'environnement. Le principe 22 de la Déclaration de Stockholm de 1972 comme le principe 13 de la Déclaration de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 invitant les Etats à adopter des règles de responsabilité internationale pour dommages à l'environnement sont restés sans suites. En droit positif on ne peut citer qu'un texte qui donne des indications à cet égard, l'article 235 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Aux termes de son alinéa 3:

En vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin, les Etats coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière.

Deux autres dispositions du même article donnent des indications sur la manière dont la réparation des dommages causés par la pollution au milieu marin doit être assurée. Aux termes de l'alinéa 2

Les Etats veillent à ce que leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction.

L'alinéa 3 du même article complète ce qui précède en invitant les Etats à coopérer à «l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates, prévoyant, par exemple, une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation».

En fait, la Convention sur le droit de la mer a entériné un état de fait. Il n'existe pas en droit international public de règles précises prévoyant la responsabilité internationale pour dommages à l'environnement. Par contre, depuis la fin des années 1960, à la suite d'accidents de pollution majeurs, les Etats ont élaboré une législation internationale prévoyant l'indemnisation des victimes des dommages au milieu marin en utilisant des procédures de droit interne. On pourrait dire que, dans un esprit pratique, la solution de problème a ainsi été transférée du niveau du droit international public à celui du droit international privé.

II. Les règles relatives à l'indemnisation des victimes de la pollution du milieu marin

Bénéficiant de l'expérience faite grâce à la conclusion de deux conventions internationales relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire – Convention de Paris du 29 juillet 1960 destinée aux Etats membres de l'OCDE ⁶ et Convention de Vienne du 21 mai 1963 ouverte à l'adhésion de tous les membres de l'ONU – un système conventionnel a été mis sur pied avec la Convention internationale de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.⁷ Il est permis de parler de système conventionnel, car la Convention de Bruxelles a été elle-même amendée plusieurs fois (Protocoles des 19 novembre 1976,⁸ 25 mai 1984 non entré en vigueur et 27 novembre 1992⁹) et en quelque sorte complétée par la Convention internationale de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures¹⁰ modifiée elle-même par les Protocoles du 19 novembre 1976¹¹ et du 27 novembre 1992 (FIPOL).¹²

Il convient de noter les principales caractéristiques du régime institué par ces instruments.

- *Définition du dommage indemnisable.* On doit entendre par «dommage par pollution» aux termes de l'article 1 al. 6 de la Convention de Bruxelles toute perte ou tout dommage extérieur au navire, causé par une contamination résultant d'une fuite ou de rejet d'hydrocarbures, où que se produise cette fuite ou ce rejet, jusqu'à 200 milles des lignes de base (innovation du Protocole de 1992 – auparavant la zone visée ne comprenait que la mer territoriale). Ne sont pas considérés comme indemnissables les dommages qui ne correspondent pas à des

⁶ Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, Paris, 29 juillet 1967, International Environmental Multilateral Treaties, Droit international de l'environnement. Traités multilatéraux (cité désormais comme EmuT), Kluwer, no 960:57. – Convention sur la responsabilité civile en matière de dommage nucléaire, Vienne, 21 mai 1963, EmuT, 963:40

⁷ EmuT, 969:88.

⁸ EmuT, 969:88/A.

⁹ EmuT, 969:88/C.

¹⁰ EmuT, 971:94.

¹¹ EmuT, 976:87.

¹² EmuT, 971:94/C.

mesures concrètes de réhabilitation où à des pertes économiques directes. L'indemnisation pour la détérioration de l'environnement est limitée aux mesures raisonnables de réhabilitation.

- *Identification de l'auteur de la pollution.* La responsabilité est canalisée sur le propriétaire du navire, à l'exclusion de toute autre personne: agents du propriétaire, pilotes, exploitant, à moins que ces personnes aient agi avec l'intention de causer des dommages ou sachant qu'un dommage résulterait de leur action. L'affrètement échappe aux demandes de réparation, sauf à prouver que le dommage résulte de son fait ou de son omission intentionnels ou qu'il a été commis témérement (problème de l'*Erika*¹³). Toutefois, le propriétaire du navire n'est pas responsable s'il prouve que le dommage par pollution résulte d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible. Il en est de même si la cause du dommage est l'action délibérée d'un tiers dans l'intention de causer un dommage ou résulte en totalité de la négligence ou d'une autre action préjudiciable d'un gouvernement ou autre autorité responsable de l'entretien des feux ou autres aides à la navigation dans l'exercice de cette fonction.
- *Responsabilité objective.* Point n'est besoin de prouver la faute pour obtenir une indemnisation, mais le responsable peut être exonéré dans des cas déterminés.
- *Limitation de la responsabilité.* Le propriétaire du navire est en droit de limiter sa responsabilité à un montant total par événement de 3 millions d'unités de compte pour les navires de faible tonnage, sans que le montant total puisse excéder 59,7 millions d'unités de compte pour les navires de fort tonnage. Cette limitation n'est pas admise si l'événement ayant causé le dommage de pollution est la conséquence d'une faute personnelle du propriétaire.
- *Constitution d'un fonds.* Pour bénéficier de la limitation de la responsabilité, le propriétaire du navire doit constituer un fonds (dépôt, garantie bancaire ou toute autre garantie acceptée) s'élevant à la limite de sa responsabilité auprès du tribunal ou de toute autre autorité de l'Etat où l'action est engagée. Le propriétaire de tout navire transportant plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, est tenu de souscrire une assurance ou autre garantie financière pour couvrir sa responsabilité. Un certificat, délivré par l'autorité compétente de l'Etat d'immatriculation devra attester l'existence et la validité de la garantie financière – en son absence le navire ne peut pas commercer.
- *Demande de réparation.* La juridiction compétente pour recevoir les demandes en indemnisation est celle de l'Etat sur le territoire ou dans les eaux duquel le dommage a été causé. Toute demande en réparation de dommages dus à la pollution peut être formée directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière couvrant la responsabilité du propriétaire du navire.
- *Exécution des décisions.* Tout jugement d'un tribunal compétent en vertu de la convention, devenu exécutoire ou qui ne peut plus faire l'objet d'un recours ordinaire, est reconnu dans tout autre Etat contractant, à moins d'irrégularités dans la procédure.

¹³ Voir plus bas.

- *Fonds international d'indemnisation*. Comme dans certains cas les dommages de pollution ont largement dépassé le plafond de l'indemnisation, le système conventionnel a été complété par une convention signée également à Bruxelles, le 18 décembre 1971. Cet instrument a créé un *Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* (FIPOI). Devant assurer une indemnisation pour les dommages par pollution dans la mesure où la protection qui découle de la Convention de 1969 est insuffisante, cette deuxième Convention de Bruxelles prévoit l'indemnisation des mesures préventives devant empêcher ou réduire les dommages. L'indemnisation peut couvrir les dommages non couverts par la garantie financière prévue ou ne pouvant pas être payés par le propriétaire responsable, mais le Fonds intervient surtout lorsque les dommages excèdent la responsabilité du propriétaire telle que celle-ci a été limitée en accord avec la Convention de Bruxelles modifiée. Toutefois, le montant total des indemnités que le Fonds doit verser est limité, lui aussi, le plafond étant de 135 millions d'unités de compte. Ce plafond est porté à 200 millions pour certains accidents de pollution qui se produiraient pendant une période déterminée. Les contributions au Fonds proviennent des personnes ayant reçu au cours de l'année civile précédente des quantités totales d'hydrocarbures supérieures à 150.000 tonnes. Le montant de la contribution annuelle est fixée par l'Assemblée de tous les Etats contractants, sur la base d'une somme fixe par tonne d'hydrocarbures.

III. Réparation ou prévention des dommages?

En réalité, le système ainsi construit n'est pas sans défaut, loin de là, comme l'a démontré l'accident du pétrolier *Erika*, le 12 décembre 1999. Par temps de tempête, forte houle, creux de huit à neuf mètres, vents de force 9 et coefficients de marée très importants, le navire battant pavillon maltais et appartenant à un armateur que l'on mettra plusieurs jours à identifier, faisait naufrage dans le Golfe de Gascogne, à la sortie du rail d'Ouessant, à 70 kilomètres des côtes sud-ouest de la Bretagne. Il se cassait en deux libérant les 30.000 tonnes de fioul qu'il transportait pour le compte de la société pétrolière TotalFina de Dunkerque à destination de Livourne. Dans les 24 heures, la partie avant coulait et la partie arrière semblait dans un essai de remorquage. Dix mille tonnes de fioul se sont déversées en mer. Agé de 25 ans, le navire avait satisfait aux contrôles de la société de classification Rina figurant sur la liste des dix organismes agréés par l'International Association of Classification Societies. Dans les derniers jours du mois, la marée noire souillait le littoral sur plus de 400 km, affectant cinq départements et trois régions.¹⁴

Cet accident a fait ressortir les faiblesses du système conventionnel.

- La responsabilité est canalisée sur une seule personne: le propriétaire du navire («la personne au nom de laquelle le navire est immatriculé», art. 4 du Protocole de 1992). En principe, cette solution devait faciliter l'identification du responsable. En fait, à cause de la multitude des personnes et des organismes qui

¹⁴ Constat figurant dans l'Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 5 décembre 2000, p.5 et s.

interviennent et, en particulier, à cause de la création de véritables chaînes d'affrètements et de l'interposition d'opérateurs, la détermination du propriétaire du navire se révèle souvent extrêmement difficile. Or, l'affrèteur du navire, tout comme le pilote, l'assistant et les préposés du propriétaire ne peuvent être mis en cause. Il convient de remarquer, toutefois, que dans le cas de l'*Erika* TotalFina, affrèteur, a accepté de financer les opérations de pompage devant vider le fioul resté dans l'épave.

- Trop souvent le plafond de réparation ne peut être dépassé, à cause de la difficulté de disposer des éléments de preuve nécessaires pour établir une «faute commise témérairement et avec conscience que le dommage en résulterait», exigence posée par la Convention de Bruxelles. Or, cette limitation se révèle, en cas de catastrophe, bien inférieur au montant des dommages réels dus à la pollution. Aux termes du Protocole de 1992, le maximum est environ 550 millions de francs.
- Le montant du fonds d'assurance que doit constituer le propriétaire dépend de la taille du navire. Pour l'*Erika*, ce montant était limité à un peu plus de 84 millions de francs.
- Le fonds complémentaire, alimenté par les contributions mises à la charge des compagnies pétrolières (FIPOL) peut verser une indemnité. Le montant de ce dernier était 1,211 milliards de francs, alors que le dommage s'était élevé probablement au double. De plus, le FIPOL est un fonds de répartition: lorsque le montant du fonds est insuffisant pour assurer la réparation intégrale, toutes les créances doivent être réglées au prorata. Or, certains dommages ne peuvent pas être chiffrés rapidement, si bien que les créances déclarées plus tardivement risquent d'en pâtir. Le fonds règle donc des provisions, quitte à revenir sur la répartition des indemnités par la suite.

Il est donc envisagé de porter le montant du FIPOL à environ 1,8 milliard de francs en 2003, mais la France demande qu'il soit porté à 6 milliards de francs.

- L'exécution des jugements est à la merci de l'état des relations diplomatiques et consulaires. Ainsi, il paraît que la France n'ayant pas de représentation au Libéria, les actes judiciaires et commandements à payer sont adressés à l'Ambassade de Belgique en Côte d'Ivoire qui les fait parvenir au consul honoraire de Belgique à Monrovia.¹⁵ Or le Libéria est le deuxième pays au point de vue des pavillons de complaisance qu'il accorde (52 millions de tonneaux de jauge brut).¹⁶

Conclusion: primauté à la prévention

Comme le montre l'exemple qui précède, les dommages de pollution causés au milieu marin, secteur où le droit de la responsabilité en matière d'environnement est le plus avancé, peuvent être difficilement réparés même en transposant le problème de la responsabilité et de l'indemnisation depuis le plan du droit international public à celui

¹⁵ Voir: C. SCAPEL, *L'insécurité maritime: l'exemple de la pollution par les hydrocarbures*, Le droit face à l'exigence contemporaine de sécurité, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p.123, note 11.

¹⁶ Op. cit, p.132, note 41.

du droit international privé, donc au niveau des relations non pas interétatiques, mais entre individus ou entreprises. On ne peut que conclure à la nécessité d'assurer avant tout la prévention de la pollution de la mer par les navires transportant des hydrocarbures ou des matières dangereuses. Il convient de rappeler, en ce qui concerne le plan international, certaines propositions adressées à l'Organisation maritime internationale. Elles tendent au renforcement de la surveillance et des contrôles pour l'accès aux eaux européennes et visent à renforcer les contrôles, les inspections et la transparence en matière de sécurité ainsi qu'à améliorer les conditions de travail à bord.

Ces préoccupations rejoignent celles qui caractérisent le droit de l'environnement dans son ensemble. A la suite de nombreux textes, tant obligatoires que non obligatoires, elles ont été exprimées avec une force particulière par l'article 174 al. 2 du Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne:

La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement...est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement...¹⁷

Il convient d'ajouter, enfin, que l'action préventive peut aussi revêtir une autre forme: très souvent des dispositions inscrites dans des traités multilatéraux visant à protéger l'environnement cherchent à dissuader les Etats à ignorer leurs engagements. On peut penser, en particulier, aux rapports que les Etats parties doivent adresser à un organe créé par le traité sur la mise en œuvre des obligations prévues par le traité et à la discussion des rapports au sein de cet organe, souvent en présence de représentants de l'opinion publique. Dans un sens on pourrait même parler, à l'instar de la *soft law*, de *soft responsibility*.

yennant quoi, la responsabilité internationale cherche sa revanche, au besoin en revêtant d'autres formes. On doit penser à la sagesse antique: *Naturam expellas furca, tamen usque recurret*.

KISS SÁNDOR

GONDOLATOK A KÖRNYEZETI KÁROK MIATTI FELELŐSSÉGRŐL ÉS AZOK JÓVÁTÉTELÉRŐL

(Összefoglalás)

A tengeri környezetben okozott károk jóvátétele híven tükrözi a nemzetközi felelősség szabályainak fejlődését. E helyzetek összetettsége a nemzetközi közösséget arra vezette, hogy – komoly erőfeszítések és többször hangsúlyozott szándék ellenére is – a károk megtérítésére gyakorlati megfontolásokból magánjogi jellegű szabályozást, azaz nemzetközi magánjogi megoldásokat alkalmazzanak. Az így elfogadott nemzetközi szerződések végrehajtása még így is lényeges akadályokba ütközhet, ezért a legbiztosabb megoldás továbbra is az általános környezetvédelmi jog aranyszabálya marad: megelőzni a környezeti károkat.

¹⁷ Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. La Documentation française, 1998, p.150.

PÉTER KOVÁCS

Le terrorisme et la responsabilité de l'État: la Société des Nations et l'attentat de Marseille de 1934

Le feu KÁROLY NAGY, mon maître et ami, aurait écrit sans doute volontiers sur les aspects juridiques des événements du 11 septembre 2001. En Hongrie, c'est bien lui qui était le spécialiste de la responsabilité internationale des États. La monographie¹ qu'il avait consacrée à ce sujet sert encore comme base de référence aux recherches et aux constats pratiques. Ceux qui l'ont connu ès qualité de professeur, d'ami ou de collègue savent bien qu'il a eu aussi un violon d'Ingres: l'histoire. Comme disciple, j'ai eu le privilège de suivre ses démonstrations, puisant des références de l'histoire pour expliquer un problème contemporain par le feu d'artifice des précédents et des références historiques. Je suis convaincu qu'il aurait sans aucune doute fait le point sur les capacités d'action de la SdN et de l'ONU par la comparaison des défis de 1934 et de 2001 ainsi que des réponses que les deux organisations y ont données. C'est ainsi que j'ai choisi comme sujet de ma contribution l'histoire de l'attentat de Marseille du point de vue de la responsabilité internationale de l'État.

I. Introduction

Même si un bon nombre d'observateurs ont qualifié le 11 septembre 2001 comme un tournant dans la lutte contre le terrorisme international et ont mis en cause la capacité d'action des Nations Unies, on ne peut pas perdre de vue le défi que la Société des Nations a rencontré quand le roi Alexandre avait été tué à Marseille en 1934. L'attentat de Marseille a choqué le monde et le public contemporain a été convaincu que la SdN devrait assumer ses responsabilités quant aux actions contre le terrorisme aussi bien de *lege lata* que de *lege ferenda*.

L'organisation d'entre deux guerres a été souvent critiquée à cause de son inertie: les suites de l'attentat montrent bien comment l'hystérie, le calcul politique froid, l'hypocrisie, le pragmatisme et les règlements de comptes ont contribué de trouver une solution politique perçue dès sa naissance comme preuve de l'incapacité de l'organisation à jouer un rôle décisif dans la lutte politique européenne. Effectivement,

¹ NAGY KÁROLY: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, 1991. Budapest.

l'organisation qualifiée par Henry Kissinger comme „compromis précaire entre l'idéalisme américain et le paranoïa européen”² titubait dans un monde déchiré entre vainqueurs et vaincus, alliés contents et alliés mécontents de l'Entente à une époque où le totalitarisme émergeant a commencé non seulement à obscurcir l'image du monde post-wilsonien, critiqué dès sa proclamation solennelle mais aussi bien à menacer la coexistence des Etats, fondateurs de la Société des Nations.

II. L'attentat de Marseille et ses suites policières³

1. Les faits

Le 9 octobre 1934, le roi Alexandre, reçu sur le sol français par Louis Barthou, ministre des affaires étrangères de la France, s'est installé dans une voiture ouverte, en compagnie du ministre et du général Georges. La voiture roulait lentement au milieu de la foule sur la rue Canebière quand un homme s'est jeté sur la voiture, en tirant de son pistolet sur les personnes y assises. Le colonel Piollet, accompagnant à son cheval la voiture du ministre, s'est abattu avec son sabre sur l'auteur de l'attentat en lui causant des blessures dont il succombait peu après. D'autres coups de pistolet retentissaient entretemps car les policiers de garde utilisaient également leurs armes. Le roi et le général Georges ont perdu conscience: arrivé à l'hôpital, on a constaté la mort du roi tandis que le général a survécu l'attentat. Barthou a été également blessé – mais des balles d'un des policiers français, comme il est devenu clair quelques mois plus tard. Pour des raisons incompréhensibles, le ministre blessé n'intéressait personne. Quelqu'un de la foule lui a donné les premiers soins, en serrant l'artère du bras touchée par la balle. Barthou a apparemment perdu trop de sang jusqu'à ce qu'il soit arrivé à l'hôpital, alors son état se dégradait vite et il a décédé. Dans la tirerie, deux badaudes, Mme Durbec et Mme Farris et le policier Galy ont été également tués et dix autres personnes ont été blessées.

2. Les événements et les résultats de l'investigation

L'assassin tué a été équipé d'un passeport tchécoslovaque mais il portait sur le corps un tatouage VMRO, sigle d'une organisation terroriste macédoine ayant son siège en Bulgarie.

Quelques jours après l'attentat de Marseille, d'abord deux hommes ont été arrêtés, suivis par un troisième, tous en possession de passeports tchécoslovaques. Lors des interrogations, ils ont avoué leur vrais noms (Raic, Pospisil et Kralj), ainsi que leur vraie

² KISSINGER, HENRY: *Diplomácia*. Budapest 1996 Panem-McGraw-Hill-Grafo (traduction hongroise de Kissinger, Henry: *Diplomacy*, New York Simon & Schuster 1994) p. 236.

³ L'auteur a utilisé comme base les livres suivants récapitulant beaucoup de notes diplomatiques ainsi que des pièces d'archives NANDORI, PAL: *A marseille-i gyilkosság nemzetközi jogi vonatkozásai* (Les relevances de droit international de l'assassinat de Marseille) Akadémiai 1972 Budapest; ORMOS, MARIA: *Merénylet Marseille-ben* (Attentat à Marseille) Kossuth 1984 Budapest. – Sans mentionner *expressis verbis*, les données historiques ainsi que les informations sur les étapes de l'investigation judiciaires sont pris de ces deux livres et en particulier dans celui de Mme Ormos. Les manœuvres diplomatiques des puissances dans la SdN sont présentées également d'après les recherches de ces auteurs, basées essentiellement sur les rapports et télégrammes de la diplomatie hongroise des années 30.

citoyenneté (yougoslave) et leur vraie nationalité (croate). Selon certaines informations, dans la valise de Kralj, il y avait aussi des passeports hongrois, mais les rapports policiers sur le contenu de la valise n'ont pas été divulgués. Un des complices du tueur a indiqué qu'il était parti de la Hongrie et plus tard les deux autres ont également fait de référence à un passage en Hongrie. Les policiers ont identifié le tueur sous plusieurs noms (Georgijev, Czernözemski, Kerin et sous un pseudonym „Vlada, le chauffeur”) pour le nommer finalement Kerin.

Quant à la route de la Hongrie vers la France, d'abord une escale à Munich a été avouée mais les interrogés ont vite rectifié leur itinéraire en soulignant que l'escale a eu lieu non pas à Munich, mais à Zürich.

Lors de l'interrogation où des officiers de police envoyés par la Yougoslavie servaient aux Français d'interprètes, la piste hongroise a été explorée plus en détails au détriment des autres éléments des aveux (Münich, Zürich). Même si individuellement, les interrogés ont indiqué respectivement Budapest, Nagykanizsa et Jankapuszta comme ville ou localité où ils ont passé plusieurs semaines, le rapport définitif de la police a fait état d'un passage en commun à Nagykanizsa. Certains aveux (notamment de Raic) portaient aussi sur un passage dans un domaine agricole où des Croates d'affiliation oustachie vivaient dans une formation paramilitaire où la moitié de la journée a été dédiée au travail rural, l'autre moitié à des exercices de type militaire (parade, mouvements de base avec maquette d'arme, jet de grenade de bois.)

3. Les données de l'investigation face au contexte politique international autour des Balkans

Le VMRO⁴ (*Vansna Makedonska Revolutiona Organizacija*) dont les symboles ont été tatoués sur le corps du tueur du roi Alexandre, a été connu comme organisation terroriste et ses liens étroits avec le mouvement Oustacha ont été aussi sus.

⁴ Le VMRO a été appelé aussi ORIM dans la presse française contemporaine selon les composants de la traduction française du nom. Le VMRO est né dans le Balkan profond et son histoire ainsi que les métamorphoses de ses relations internationales montrent bien l'ambivalence de la politique étrangère des Etats de l'époque. Plusieurs Etats ont profité de l'activité du VMRO et celui-ci a changé beaucoup de chose – sauf un: le recours à la terreur...

L'histoire du VMRO est liée à l'affaiblissement de l'empire ottoman au XIXe siècle et à la création d'une Bulgarie indépendante mais doté d'un territoire assez réduit en 1878. Cette Bulgarie dont la superficie est à peu près la moitié de son assise actuelle s'est agrandie vers le sud en 1885 en saisissant la Rumélie orientale, mais elle a eu aussi des prétentions territoriale vers l'occident, peuplé par la population appelée macédoine dont la langue ne diffère pas sensiblement du bulgare. L'organisation „Jeune Bulgarie” a été formée avec le but de lutter pour la libération de la partie macédoine encore sous administration turque inter alia par l'extermination des dirigeants turcophiles. L'organisation a donné appui à des fractions rivales en Bulgarie et ils ont appuyé massivement l'abdication du roi Alexandre de Battenberg et l'arrivée au pouvoir de Ferdinand Koburg-Gotha. Ferdinand a profité de la force grandissante de l'organisation dans le changement de l'orientation politique du pays (l'alignement à la politique allemande au détriment de l'option politique russophile) y compris la pression sur l'opposition interne.

Le roi Ferdinand a permis aux „jeunes Bulgares” – rassemblés dans l'organisation appelée désormais VMRO – d'exercer des prérogatives d'administration territoriale dans la région occidentale appelée Petric et le VMRO a reçu le droit de collecter des impôts. La crise et puis les deux guerres de Balkan ont changé le rôle attribué à la VMRO: au lieu de l'établissement d'une Macédoine indépendante, il a dû servir les buts expansionnistes de la Bulgarie tout en assumant les tâches d'une garde prétorienne vers l'intérieur. Ainsi à l'extérieur, les victimes de la VMRO ont été choisies dans l'administration et la population serbe et grecque. Cette option a été renforcée durant la première guerre mondiale quand l'armement du VMRO a été dû aux transferts du Kaiser allemand via la Reichsbank.

En 1929, l'Oustacha a conclu un accord de coopération avec le VMRO et en 1933, l'Oustacha a condamné le roi Alexandre à mort.

Le monde était au courant que l'Oustacha est entré en clandestinité en Yougoslavie après que le roi avait introduit la dictature, suite à la déstabilisation du pays, due aux conflits entre Serbes et Croates, aux fusillades dans le bâtiment du parlement, au radicalisme intransigeant du Parti Croate des Droits,⁵ devenu Oustacha.⁶ (*Ustasa Hrvatska Revolucionarna Organizacija*). Encore au temps qu'il était parti représenté au Parlement de Yougoslavie, le Parti des Droits a essayé de collecter des subventions à l'étranger, sans cacher que son but est la dissolution de la Yougoslavie et la création d'une Croatie indépendante. Au moins l'Autriche, la Hongrie, et l'Italie⁷ ont apparemment donné à coups répétés des contributions financières, même si la somme n'a point satisfait les attentes. Quand le mouvement s'est radicalisé et l'Oustacha a assumé la responsabilité pour plusieurs attentats en Yougoslavie et à l'étranger, plusieurs Etats ont déjà été „compromis” à cause des liens établis antérieurement.

Les deux futurs membres de l'Axe ont joué la grande politique: l'Italie semblait fraterniser avec la Yougoslavie, mais le plus souvent, elle travaillait pour la dissolution du pays, à cause de ses ambitions dalmatiennes. Après avoir quitté son pays suite au coup d'Etat royal de 1929, Pavelic n'a pas reçu de permission d'établissement en Hongrie. Alors, il a été accueilli en Italie où il a pu établir un réseau de camps d'entraînement de ses fidèles. La propagande au sein de l'émigration croate a été permise dans plusieurs Etats et la Belgique est devenue un des centres de recrutement parmi les chômeurs d'origine croate. La diaspora croate des Etats Unis et de l'Argentine a envoyé aussi des transferts réguliers à Pavelic.

L'Allemagne de Weimar ne s'intéressait pas trop à la Yougoslavie, par contre, l'Allemagne hitlérienne (de 1933–1935) lui a attribué une grande importance car dans les termes de l'Anschluss, une Yougoslavie forte semblait être un contre poids efficace contre Mussolini, qui a envoyé ses troupes sur le Brenner après l'assassinat de Dolfuss, le „chancelier de poche”. (Des indices douteux ont été aussi diffusés aux années 70,

La VMRO a mené beaucoup d'opérations punitives sur le territoire serbe et la défaite des Puissances Centrales n'a pas arrêté son activité. Il a continué à opérer en Yougoslavie, mais il a changé de tactique pour retourner aux opérations individuelles. Il a dû prendre part aussi dans les luttes bulgares internes, comme allié de la droite contre le bolchévisme mais aussi dans les luttes internes de la droite de la classe politique bulgare. La répétition terroriste du VMRO retentissait en Europe comme synonyme de tueurs à gage politiques. L'écrivain Henri Barbusse a protesté solennellement contre cette situation auprès de la Ligue des Droits de l'Homme et un premier ministre, Kimon Georgiev a reconnu que „dans certaines régions, la souveraineté de l'Etat n'est qu'une fiction.” Quant aux contacts allemands, apparemment ceux-ci dormaient lors des gouvernements de la République de Weimar. L'Italie eu des contacts assez actifs déjà aux années 20, l'Autriche et la Hongrie souvent n'ont pas refusé, non plus, la satisfaction cas par cas des demandes d'aide financière.

⁵ Le Parti Croate des Droits a vu le jour à la fin du XIXe siècle avec le programme de garantir l'indépendance de la Croatie. Il a eu un certain écho dans les milieux étudiants croates dans la Monarchie Austro-Hongroise. Ante Pavelic, le dirigeant de la section juvénile („Jeunes Croates”), emprisonné pour séparatisme en 1912, est devenu le chef du parti en 1915

⁶ Ce mouvement à cette époque plutôt italophile a eu une réputation ultracruelle plus tard, durant la deuxième guerre mondiale, l'Oustacha était l'allié le plus proche de Hitler sur les ruines de la Yougoslavie et son dirigeant Ante Pavelic a dirigé l'Etat fantoche croate en se livrant à la perpétration d'un génocide dont les victimes principales étaient les Juifs et les Serbes

⁷ Selon les archives diplomatiques, les contacts ont été assez intenses entre les diplomates italienne et hongroise et les informations ont été souvent échangées.

renforçant les soupçons des années 30 mettant en cause plusieurs tendances politiques de l'Allemagne nazis dont une aurait été mêlée dans cette affaire.⁸)

Même la Yougoslavie a donné refuge aux terroristes et notamment aux nazis autrichiens, responsables pour l'assassinat de Dolfuss car d'une déstabilisation, elle a escompté sur la satisfaction de ses prétentions sur la Karintie.

4. Un détour vers le monde des services secrets: le journal de Mlle Jelka Pogorelec, son écho et ses conséquences

Il était connu depuis longtemps pour les autorités yougoslaves que certains Croates „anti-yougoslaves” et surtout ceux qui avaient de liens avec l'Oustacha, avaient non seulement trouvé de l'accueil en Hongrie mais aussi avaient-ils logés dans quelques foyers où le travail de subsistance en général de caractère agricole était complété d'exercices de type militaire. Les services yougoslaves ont reçu l'information *inter alia* de la part d'une jeune femme, Jelka Pogorelec, amante de la personne qui avait pris la ferme de Jankapuszta en bail, sous le pseudonym d'Emil Horváth. Cette personne s'appelait en réalité Gustav Percec et il était à cette époque dans la deuxième ligne des dirigeants oustachis. L'Oustacha a reconnu la responsabilité pour plusieurs attaques terroristes y compris l'attaque d'une caserne en Yougoslavie, le plastiquage des trains internationaux en provenance ou à destination de Yougoslavie et d'une tentative d'attentat contre le roi Alexandre.

Mlle Pogorelec a donné visite à sa soeur, vivant à Vienne et travaillant pour la section autrichienne de l'Oustacha, mais en tant que double agent des services yougoslaves. Par son intermédiaire, Jelka Pogorelec a rencontré Milicevic, le haut responsable du contre-espionnage et de l'intelligence yougoslave et lui parlait longuement de ses impressions de Jankapuszta. Sur le conseil des services yougoslaves, Mlle Pogorelec est rentrée pour quelques mois chez son amant pour le quitter définitivement en 1933. A ce temps là, les services yougoslaves ont rédigé un semblant de journal des informations qu'elle leur avaient fournies et ils l'ont publié dans la revue Novosti. Mlle Pogorelec y a fait état des exercices et d'entraînement militaires à Jankapuszta et des contacts réguliers entre les oustachis et les autorités hongroises sans identifier de personne importante. Elle a fait allusion à la participation de quelques anciens officiers austro-hongrois dans les entraînements de type militaires. Accompagnée d'une note de protestation, cette brochure a été aussi transmise au gouvernement hongrois par la diplomatie yougoslave et elle était largement diffusée dans les milieux politiques européennes.

Vu l'absence de noms concrets, le gouvernement hongrois a mis en cause la crédibilité de Mlle Pogorelec. Il a nié l'existence des formations militaires *a fortiori* terroristes dans ces camps et il a surtout refusé que le gouvernement ait été au courant. Selon la version hongroise, seulement des mesures disciplinaires gymnastiques de type militaire et des parades en uniforme ont eu lieu.

Ces mesures disciplinaires était d'ailleurs apparemment assez courants et cruels pour réprimer les désobéissances des simples Croates qui avaient protesté contre les

⁸ Il s'agit de la publication des échanges de lettres „Speidel-Göring” de 1934 parlant d'une certaine opération „Sabre des teutons” et des préparatifs à Marseille (!) avec „Vlada, le chauffeur”. Beaucoup pensent qu'il s'agissait ici d'une diversion de désinformation de la Stasi de la RDA car l'ancien jeune attaché militaire de Paris est devenu aux années 70 un des dirigeants de l'OTAN.

contributions „volontaires” déduites de leurs salaires pour pouvoir alimenter la caisse de l'Oustacha.

Au printemps 1934, vraisemblablement aussi à cause de l'écho euroéen du „Journal de Pogorelec”, le gouvernement hongrois a progressivement mis fin au bail de ces fermes y compris Jankapuszta et la grande partie des Croates y logés ont quitté le pays à des destinations répertoriées *inconnues* (mais fort probablement vers l'Italie); certains sont restés dans des villes différentes sans se livrer à la politique, à la formation militaire, etc.

5. Les résultat de l'investigation et du procès devant le tribunal

Le rapport de la police française a fait la jonction entre les pièces des aveux des suspects et surtout de Raic. Si les trois hommes ont eu un passé en Hongrie et qu'un d'eux a vécu aussi à Jankapuszta pour un certain temps et que le Journal de Pogorelec y a dessiné un camps de caractère terroriste, selon la logique policière, il faudrait les inculper pour être *formés* en Hongrie par l'Oustacha, *avec l'intention directe* de tuer le roi Alexandre. Sous-entendu ils ont suggéré que tout cela n'aurait pas pu se passer sans le consentement du gouvernement hongrois.

L'investigation a été menée sur une seule piste: la Hongrie. La police française a fondé cette approche sur la possession alléguées de passeports hongrois et sur ce que les complices avaient mentionné à propos d'un passage en Hongrie et notamment à Jankapuszta. La connaissance des informations dans le journal de Pogorelec a confirmé leur hypothèse. La responsabilité de la Hongrie a été débattue aussi devant la Société des Nations sous la même optique qu'on va voir *infra*.

Selon les télégrammes franco-yougoslaves, déchiffrés par les services d'intelligence hongrois, la décision d'abandonner toute référence à la responsabilité de l'Italie avait été prise d'avance, pour ne pas gêner les négociations franco-italiennes sur un accord envisagé encore par Barthou. Ainsi aussi bien dans le procès pénal que plus tard dans la procédure devant la SdN, d'autres éléments encore sont restés oubliés, comme l'existence de grands camps d'entraînement de l'Oustacha en Italie ou le refuge donné par l'Italie à Pavelic et au quartier général de l'Oustacha.

Plusieurs facteurs ont été occultés comme l'origine des passeports tchécoslovaques que les détenus avaient utilisés (on a constaté cependant qu'un d'eux avait été falsifié par l'utilisation du numéro d'un passeport dont la détentrice vivait en Hongrie à l'époque), le passage des complices en Allemagne et l'existence de foyers de l'Oustacha dans plusieurs pays (Allemagne, Autriche) ou de points de recrutement (Belgique). Vu le fait que le tueur a été abattu par le colonel Piollet, on n'a pas cru important de travailler sur la piste bulgare et notamment sur la Bulgarie et ses liens avec l'organisation terroriste VMRO. Pour ne pas mettre en cause les forces de sécurité françaises, il fallait faire attention à enregistrer le moindre possible à propos des lacunes policières à Marseille.

Le procès pénal a commencé le 18 novembre 1935 à Aix en Provence et Me Desbons (qui est devenu l'envoyé du gouvernement de Vichy à Zagreb en 1941) a assumé les fonctions de la défense. Le procès a dû être suspendu après un conflit ouvert entre le juge et la défense qui a aboutissant à l'interdiction imposée par la cour à Me Desbons de continuer la défense à cause d'une insulte adressée au tribunaux.

Le procès s'est réouvert le 5 février 1936 avec Me Saint-Auban, ancien juge, ès qualité de défense. Les inculpés ont révoqué de leurs aveux toutes références à la Hongrie et surtout ce qui concernait Jankapuszta. Ils ont déclaré que ces informations étaient des erreurs de traduction commis par les policiers yougoslaves, servant d'interprètes lors des interrogations.⁹

La défense a mis en cause le triple caractère des policiers yougoslaves: agents d'instruction, témoins, interprètes, en mettant l'accent sur les erreurs des dossiers et le déroulement problématique de l'interrogation.

Dans son plaidoyer final, le procureur général a déjà souligné que ni lui, ni personne d'autre ne voulait accuser la Hongrie.

Après ce tournant, le jugement prévisible n'a pas pu être défavorable à la Hongrie: les archives diplomatiques montrent cependant que les honoraires de la défense des inculpés ont été couverts de trois sources: de la caisse de l'Oustacha mais les ministères des affaires étrangères italien et hongrois ont aussi envoyé régulièrement des conseils et de l'argent à Me Desbons.

Le jugement rendu était l'emprisonnement à perpétuité des trois inculpés dont Pospisil et Kralj se sont décédés – selon la Gestapo – en prison respectivement en 1940 et 1941. Raic a pu rentrer en Croatie en 1941.

III. L'attentat et ses suites devant la Société des Nations

Il n'est pas sans intérêt de revoir les écrits contemporains de la procédure devant la Société des Nations à la lumière des faits qu'on connaît bien maintenant.

A l'époque, Michel Liais a analysé le dossier dans la *Revue Générale de Droit International Public*,¹⁰ mais son approche se limitait à l'examen de certaines questions procédurales relatives aux règles suivies dans le Conseil de la Société des Nations ainsi qu' à l'examen de la situation dans le miroir de la requête yougoslave et à la présentation de la résolution adoptée dans le Conseil. Il va de soi qu'il n'a pu avoir d'information ni sur les résultats de la procédure judiciaire et ni plus particulièrement sur les accords tacites des grands derrière les rideaux.

La requête yougoslave a été déférée au Conseil le 22 novembre 1934. Sa formulation définitive a été due en particulier à Laval qui avait conseillé à Belgrade de diriger la procédure uniquement contre la Hongrie et sans en attendre trop car les grandes puissances ne voulaient pas d'éclaircissement sur l'attentat. La position de la Yougoslavie a été affaiblie par plusieurs faits: d'une part, le gouvernement de Belgrade a été critiqué pour son laxisme par l'opposition et la soldatesque donc la requête devait aller bien plus en avant que la limite raisonnablement prouvée par les faits et les indices. La requête a prétendu que le groupe avait été formé en Hongrie et était parti de ce pays donc que la Hongrie était directement responsable pour l'attentat de Marseille. Or, la seule chose qu'on pouvait établir à partir des preuves dont la Yougoslavie disposait était qu' au début des années trente, des fermes et des foyers abritaient des émigrés Croates

⁹ Il est à noter qu'un de ces policiers s'appelait Milicevic comme celui qui avait rencontré Mlle Pogorelec à Vienne et il a été détaché de l'ambassade de la Yougoslavie à Paris sur demande expresse du gouvernement de Belgrade, déplorant la lenteur de l'investigation.

¹⁰ LIAIS, MICHEL: *L'Affaire hungaro-yougoslave devant le Conseil de la Société des Nations* (RGDIP 1935(42) Tome XLII-1935 p.127-145)

souvent de sympathie oustachie dont le programme quotidien englobait outre le travail de subsistance un programme de formation d'allure militaire. Ces points d'accueil ont été progressivement fermés après la publication et surtout l'écho néfaste du journal de Mlle Pogorelec et les Croates concernés ont quitté le pays - probablement vers l'Italie.

La Yougoslavie a voulu montrer une attitude musclée et entretemps elle a expulsé en masse des familles de minorité hongroise vivant dans la région frontalière. Cette escalation du climat politique a été perçue dangeureuse et injustifiée par la diplomatie britannique qui a catégoriquement attiré l'attention de Belgrade sur le fait que la continuation des expulsions allait diminuer d'un coup l'appui anglais.

Il est vite devenu clair que la Hongrie portait sans doute des responsabilités mais en même temps elle savait trop sur les liens noués par les oustachis non seulement en Hongrie mais aussi dans d'autres pays présents dans le Conseil de la SdN, *inter alia* l'Italie – abritant le fief principal de l'Oustacha où le nombre des camps et des Croates ayant reçu une formation militaire a dépassé qualitativement celui des personnes et des endroits concernés en Hongrie. L'Italie a promis à la Hongrie de l'appuyer et d'empêcher le sanctionnement du gouvernement hongrois – Gömbös, le premier ministre hongrois a pratiquement fait chanter Mussolini en indiquant sa disponibilité de "tout dire" si selon les grandes puissances, c'était à la Hongrie de prendre la responsabilité „pour tout”.

La position de la Hongrie a été défavorable cependant à cause des coïncidences entre certains éléments des aveux des membres du groupe terroriste et le contenu du journal de Mlle Pogorelec. Puisque précédemment la Hongrie avait dû prendre la responsabilité pour certains actes illicites où au moins la tolérance et la négligence de la Hongrie officielle avaient été constatées comme dans l'affaire du faux-monnayage des francs français en Hongrie (1925)¹¹ et dans l'affaire de la contrebande d'armes de Szentgotthárd (1928),¹² le public international aurait pu croire en une enième contravention d'un Etat de réputation douteuse à l'époque. Les observateurs ont pu établir l'analogie du talion entre l'assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie et de l'archiduc austro-hongrois François Ferdinand¹³ à Sarajevo en 1914 donc 20 ans avant. Il était une pure mais politiquement négative coïncidence que tous les trois membres de la "Petite Entente"¹⁴ à savoir la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ont été membres élus du Conseil de la SdN, prenant toujours fait et cause dans les débats autour de la Hongrie et contre elle.

Après des tractations entre Laval, Eden et baron Aloïsi, il est devenu clair qu'il était dans l'intérêt de tous les pays du Conseil de la SdN de créer une situation que la Hongrie ne soit pas lourdement condamnée pour que à son tour, il ne soit pas dans l'intérêt de la Hongrie de déposer ses informations qu'elle avait minutieusement collectées et dont la diplomatie italienne a été informée d'avance et en détails. Aussi la Yougoslavie a-t-elle dû recevoir une résolution qu'elle pourrait présenter devant sa

¹¹ Sur les suites de l'affaire et en particulier sur le commencement des travaux menant à l'adoption de la convention de la SdN en 1929 cf. Pella, Vespasian: *La coopération des Etats dans la lutte contre le faux-monnayage*, RGDIP 1927 (XXXIV) p. 673–763 ainsi que DUPRIEZ, L-H: *La répression internationale du faux monnayage* RDILC 1929 p. 511–530.

¹² KERTESZ, ETIENNE: *Le droit international et l'affaire des mitrailleuses de Szent Gotthard* – RGDIP 1928 (XXXV) p. 466–498.

¹³ Pour plus de détails, cf. la contribution de TIBOR TAKACS dans le présent volume.

¹⁴ Sur les relations entre la SdN et la Petite Entente, cf. CONSTANTIN SVOLOPOPOULOS: *La sécurité régionale et la Société des Nations* in: *The League of Nations in retrospect – La Société des Nations: rétrospective* de Gruyter Berlin-New York 1983 p. 273–275.

classe politique comme si elle avait obtenu gain de cause. L'idée de base était de dire le moindre possible sur ce qui a été fait, et le plus sur ce qu'il faudrait faire.

Après que les hauts représentants français, anglais et italien s'y sont consentis, ils ont dû faire avaler leur décision d'abord par Titulescu et Benes les ont aidés à convaincre Yevtich, le représentant yougoslave. En même temps, le baron Aloisi et Eden ont convaincu le ministre des affaires hongrois d'adopter ce „compromis”.

Ce scénario préalablement établi, n'a pas empêché le prononcé de discours théâtraux, notamment de la part de Benes¹⁵ et de Titulescu¹⁶. Ce qui est le plus intéressant dans leur argumentation, ce n'est pas l'amalgame des preuves et des suppositions, mais le fait qu'aux décades postérieurs, un grand nombre d'Etats auraient pu être rendus responsables pour assistance au terrorisme international...¹⁷ (Il est à noter d'ailleurs que la jurisprudence postérieure n'a pas confirmé, non plus, la thèse du lien direct entre la souveraineté territoriale et la responsabilité internationale de l'Etat, en cas des faits des particuliers.¹⁸)

Laval a exprimé sa conviction qu'on disposait d'information suffisante, tandis que Eden ainsi que les délégués polonais et turques ont été très réticents quant à la disposition de preuve suffisante pour pouvoir constater la responsabilité *a fortiori* à sanctionner un pays, surtout avant la clôture du procès pénal intenté contre les trois complices du tueur.¹⁹ L'Italie a appuyé la position hongroise sur le caractère non prouvé des accusations yougoslaves.²⁰

Finalement, on peut relever les paragraphes suivants de la résolution du Conseil adoptée à l'unanimité:

¹⁵ „Quel pays européen est satisfait actuellement? (...) Et que deviendrait l'Europe si tous les pays voisins de ceux où se manifestent de difficultés toléraient le long de leur frontière, à quelques kilomètres de distance, l'existence de lieux du genre de celui de Janka Puszt, abritant trente ou quarante terroristes qui perpètreraient régulièrement des attentats au delà de la frontière, dans un but déterminé, selon les conditions du pays et suivant les buts de tel ou tel parti?” cité par LIAIS, MICHEL: op. cit p. 139.

¹⁶ „Comment? sur le territoire d'un pays des réfugiés font des exercices militaires! *Pourquoi les autorités hongroises n'ont-elles pas vu?* Ces réfugiés ont des armes et des explosifs qui ne sont pas de provenance hongroise légale. *Pourquoi les autorités hongroises n'ont-elles pas su?* Des passeports ont été délivrés à ces réfugiés. *Pourquoi les autorités hongroises l'ont-elle voulu?* Il y a un tel amas d'indifférence, une telle série de négligence superposées que, dans le meilleur des cas, nous nous trouvons en présence d'une faute *in omittendo* nettement caractérisée. La dénégarion de l'action, par le représentant de la Hongrie, c'est l'aveu de l'omission.” cité par LIAIS, MICHEL: op. cit p. 139.

¹⁷ Cf. les facilités dont l'ETA, la RAF, l'IRA, Carlos, les Loups Gris ou plusieurs organisations palestines jouissaient aux années 70-80.

¹⁸ Comme la Cour Internationale de Justice l'a souligné „on ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un État sur son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet Etat a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a perpétré non plus au'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, et indépendamment d'autres circonstances, ce fait ne justifie ni responsabilité *prima facie*, ni déplacement dans le fardeau de la preuve.” C.I.J. *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* fond 27 juin 1986 p.94 § 195.

„Pourque la responsabilité juridique [des Etats] soit engagée, il devrait en principe être établi qu'ils avaient le contrôle effectif des opérations militaires au cours desquelles les violations en question se seraient produites.” C.I.J. *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* fond 27 juin 1986 p. 55 § 115.

¹⁹ Cf. les opinions chez LIAIS, MICHEL: op. cit p. 138-140.

²⁰ LIAIS, MICHEL: op. cit p.140.

– „II. Le Conseil

Rappelle que tout Etat a le devoir de n'encourager ni de tolérer sur son territoire aucune activité terroriste pour des fins politiques,
Que tout Etat doit ne rien négliger pour prévenir et réprimer les actes de ce genre et pour prêter son concours, aux mêmes fins, aux gouvernements qui le lui demandent;”
(...)

– „III. Le Conseil (...)

Constatant que, d'après ces débats et ces documents, certaines autorités hongroises auraient assumé, au moins par négligence, des responsabilités à l'occasion d'actes se rattachant à la préparation de l'attentat de Marseille;

Considérant, d'autre part que le Gouvernement hongrois, conscient de ses responsabilités internationales, a le devoir de prendre ou de provoquer sans délai toute sanction appropriée à l'égard de celles de ces autorités dont la culpabilité serait établie;

Convaincu de la volonté du Gouvernement hongrois de s'acquitter de ce devoir:

L'invite à communiquer au Conseil les mesures qu'il aura prises à cet effet.”

– „IV. Le Conseil,

Considérant que les règles du droit international concernant la répression de l'activité terroriste n'ont pas, à l'heure actuelle, une précision suffisante pour garantir, d'une manière efficace, la coopération internationale à cet égard:

Décide de constituer un Comité d'experts chargé de faire une étude de cette question en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale propre à assurer la répression des menées entreprises ou des crimes commis pour des fins de terrorisme politique.”

On est sorti donc d'une situation embarrassante par la proposition d'adopter une Convention antiterroriste de la SdN. L'idée a été proposée par Laval faisant suite à des initiatives lancées aux années 20 et 30 comme celle de Vespasien Pella, juriste roumain de grande réputation.²¹

Le 10 décembre 1934, le Conseil a donné mandat à l'élaboration d'une Convention portant sur la persécution et la répression du terrorisme politique. Le 16 novembre 1937, suite aux travaux d'une commission d'experts, la conférence diplomatique convoquée à cette fin a adopté deux conventions:

- la convention pour la prévention et la répression du terrorisme et
- la convention sur l'établissement d'une cour pénale internationale.

Dans la convention antiterroriste de la SdN, les parties contractantes se seraient engagées à prévenir sur leur territoire respectif la préparation des actes terroristes par des moyens divers comme p.ex. le contrôle renforcé des étrangers et l'expulsion ou l'internement des suspects. Les Etats auraient proclamé la compétence universelle de la répression du terrorisme internationale en niant le caractère politique des actes de ce genre (ce qui a été souvent invoqué par des Etats pour justifier le refus de l'extradition.) La convention aurait eu comme but le renforcement de la coopération interétatique dans

²¹ L'idée de PELLA, publiée aussi dans son livre „*La criminalité des Etats et le droit pénal de l'avenir*” (Imprimerie de l'Etat 1926 Bucarest) a été saluée aux conférences organisées sur l'unification du droit pénal de Bruxelles (1930), de Paris (1931) et de Madrid (1934) sans aboutir à un résultat concret.

le domaine policier, judiciaire et législatif et elle a désigné la Cour Pénale Internationale comme organ devant lequel les auteurs de tels crimes devraient être traduits dans le cas où le système interne ne donne pas de possibilité ou de garantie suffisante pour le châtement.

Comme acte terroriste²² tombant sous le champs d'application de la convention, les attentats contre les chefs d'Etat et leur proches (monarque, régent, archiduc dauphin et les épouses de ceux-ci) et les personnes portant de responsabilité publique analogue ainsi que la destruction des biens publiques et les actes susceptibles de mettre en danger commun des vies humaines ont été visés (y compris les actes tentatifs ou préparatifs comme acquisition, possession ou transport illégaux d'armes à feu, de munition ou d'explosifs) si l'acte pouvait être qualifié comme terrorisme international à cause de sa finalité et de son caractère international. La compétence de répression a été reconnue à l'Etat *loci delicti commissi*, à l'Etat à qualité victime, à l'Etat de nationalité des auteurs et des complices, et à l'Etat du lieu des actes préparatifs.

La Convention aurait obligé les Etats à inclure les actes de terrorisme international dans leur code pénal, à coopérer dans la prévention et la répression du terrorisme international, à échanger des informations et à faire valoir le principe *aut dedere, aut judicare*. Le contrôle de la vente d'armes et de munition ainsi que de la délivrance des passeports aurait dû être renforcé.

La Convention n'a pas reçu les ratifications nécessaires pour son entrée en vigueur et elle est donc restée lettre morte. L'autre convention ayant la vocation d'établir la Cour Pénale Internationale a vu le même sort et elle n'a pas pu produire d'effet juridique. Elle aurait eu compétence sur les terroristes traduits devant elle par les Etats (en cas où les Etats n'auraient pas voulu faire valoir de leur compétence répressive) sans avoir d'incidence sur le droit d'extradition, de clémence ou d'amnistie reconnu aux Etats. Lors de l'établissement des tribunaux internationaux au cours des décades postérieurs, on a profité cependant des techniques découvertes dans la convention de la SdN quant à la composition et de la procédure interne de l'organ judiciaire international.

IV. Conclusions

La Société des Nations n'a pas voulu et par conséquent n'a pas pu éclaircir les vrais motifs et les vraies et entières responsabilités pour l'attentat de Marseille. On peut voir cependant que les défis actuels ont tous été présents dans l'arrière plan: l'assistance des Etats ainsi que le changement de distance vis-à-vis des organisations terroristes; les métamorphoses des organisations et l'état compromis par des assistances étatiques antérieures; le phénomène que des organisations terroristes peuvent devenir plus puissantes sur un territoire que la structure étatique; la difficulté de prouver les liens réels, surtout quand trop de services secrètes sont impliqués dans le maintien de contacts avec des organisations et groupuscules étrangères qui semblent avoir d'utilité à court terme.

La solution d'une *lex ferenda* a été cependant bien préparée: les institutions et les techniques d'aujourd'hui ont déjà été esquissées en 1937.

²² Art.1 „des faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public”.

En ce qui concerne cependant l'efficacité des moyens proposés en 1937 (et rendus obligatoires par les conventions onusiennes et les autres instruments pertinents du droit international antiterroriste) et en particulier le contrôle renforcé des étrangers, les restrictions administratives pour empêcher la falsification ou la délivrance négligente des passeports, la garantie de ne pas abuser du statut du réfugié, la sécurité de l'achat des explosifs et des munitions par les particuliers, la coopération par le principe *aut dedere, aut judicare*, les échanges d'informations policières, on est encore trop loin de vivre dans un monde délivré du fléau du terrorisme international.

La fin de beaucoup de personnes mentionnées dans cette modeste contribution est aussi révélatrice et symbolique: elles n'ont pas disparu avec une mort naturelle. Aux années 30, Gustav Percec a été dégradé de ses fonctions et a été battu à mort par des oustachis. Jelka Pogorelec a été emprisonnée en Croitie aux années 40's et elle a été étranglée. Mussolini a été fusillé et pendu. Laval a été condamné à mort pour collaboration, Benes a été défenestré en 1948. Seul Pavelic a pu s'échapper à la justice où il aurait dû être traduit pour crime de guerre et crime contre l'humanité.

KOVÁCS PÉTER

A TERRORIZMUS ÉS AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGE: AZ 1934-ES MARSEILLE-I MERÉNYLET ÉS A NEMZETEK SZÖVETSÉGE

(Összefoglalás)

A World Trade Center elleni merénylet sokkolta a világot és az Egyesült Nemzetek Szervezetét. Sok szempontból hasonló helyzetben volt azonban a Nemzetek Szövetsége, amikor Sándor jugoszláv király elleni merénylet ügyében a közvélemény tőle várta az igazság kimondását, a felelősök megnevezését. A szervezet örlődött az elvárások, a tehetetlenség, a nagyhatalmak cinizmusának és a színpal mögötti egyezkedésének koordinátái között.

Mint ismeretes, a merénylet a helyszínen felkoncolták, bűntársait viszont néhány nappal később elfogták. A francia rendőrségen végzett kihallgatások azonban hamarosan láthatóan egy irányba mentek, érthetetlenül mellőzve a vallomásoknak minden olyan részletét, amely Magyarországon kívül más országra nézve is terhelő adatot szolgáltatott. A nyomozati eljárásban több olyan eljárási hiba is történt, amelyekre való hivatkozással a büntetőperben a vádlottak visszavonták vallomásuknak Magyarországot érintő részeinek javát. Így ejteni kellett a merénylet magyarországi előkészítésére utaló vádiratbeli részeket is.

A jankapüsztai horvát emigráns kolónia a maga Usztasa vezetőségével és tagjai zömének ilyen beállítottságával valamint a katonai jellegű gyakorlatozásával vitathatatlan tény, mint ahogyan tény az is, hogy az Usztasa vezérkar a maga nagyságrendileg nagyobb kiképzőtáboraival Olaszországban tevékenykedett, de érintett

volt Németország, Ausztria, Bulgária sőt Belgium és Csehszlovákia is. (Sándor király Jugoszláviája pedig a Dolfuss kancellár elleni merényletet elkövető osztrák nácik számára nyújtott menedéket és korábban bázist.)

A Nemzetek Szövetségében az eljárás még a büntetőper megkezdődése előtt folyt le, de ott már a játszma előre eldőlt. Magyarország elfogadta, hogy pellengérre állítsák, ugyanakkor garanciákat kapott arra, hogy voltaképpen csak a lehető legenyhébb formában, az idegenrendészet és az útlevélezés hanyagságaiért fogják megállapítani felelősségét. Olaszország egyértelműen Magyarország mellett foglalt állást, igaz, Gömbös Gyula Mussolinival érzékeltette, hogy a támogatás elmaradása esetén mi mindent kész dokumentáltan nyilvánosságra hozni, Anglia minél feszültségmentesebben akarta lezárni az ügyet, Franciaországnak pedig szintén az akta lezárása állt érdekében, mivel a francia rendőrség is számos mulasztást követett el, s Barthou külügyminiszter halála francia rendőri golyónak és orvosi mulasztások sorozatának volt köszönhető. Jugoszláviának persze elégtételt akartak adni, de úgy, hogy ez a lehető legkevesebb államot és vezető politikust hozza kínos helyzetbe s ne veszélyeztesse a nagypolitikai kombinációkat. A vita hevesége az akkori újságírói-olvasói közvéleményt megráztatta, de a végeredmény nem volt kétséges.

Mit tehetett a Nemzetek Szövetsége ?

Franciaország vetette fel azt a gondolatot, hogy dolgozzanak ki egy részletes egyezményt a terrorizmus elleni nemzetközi együttműködésről. Az 1937-ben aláírt egyezmény sohasem lépett ugyan hatályba kellő számú ratifikáció híján, ám már tartalmazta mindazokat az elemeket, amelyek a későbbiekben a terrorizmus ellen kötött multilaterális egyezményekben megjelentek. Így a több állam büntető joghatóságát megalapozó szabályok, az *aut dedere, aut judicare* elv, a rendészeti információs egyeztetés, az útlevélezés, a fegyver- és lőszer, robbanószer-vásárlás megszigorítása, egy nemzetközi büntetőbíróóság felállítása mind előremutató és a későbbi egyezményekbe beépített vagy napjainkban megvalósuló, pozitív kezdeményezésnek tekinthető.

A közgondolkodásban itthon és külföldön azonban a merényletért való magyar felelősség megállapítása rögzült, bár ez nem felel sem a francia büntetőeljárásban, sem a Nemzetek Szövetségében lefolytatott eljárás során kimondottaknak. Ráadásul mindazokat a jogi téziseket, amelyek a közrehatás miatt az államnak magáért a merényletért való felelősségét akarták megállapítani, sem a későbbi nemzetközi jogalkotás, sem pedig analóg esetekben a nemzetközi bírósági joggyakorlat nem igazolta.

Tanulság ugyanakkor az is, hogy a merényletet követő hét évtizedben (és persze azelőtt is) igen sok esetben hasonló probléma merült fel: egy-egy állam tolerált terrorista jellegű szervezeteket saját területén, a terrorista csoportosulások azonban könnyen ki tudtak csúszni az állami ellenőrzés alól. A nemzetközi jog eszközrendszere pedig nem kellő hatékonysággal szolgálta a terrorizmus-ellenes együttműködést: igaz, az államok szerződésalkotási hajlandósága is hiányos maradt és a *raison d'état* többször ellentmondott a magasztos és praktikus elveknek...

A délszláv háború és a Nemzetközi Bíróság

A ma működő Nemzetközi Bíróság elődjének, az Állandó Nemzetközi Bíróságnak 1921-ben történt megalakulása óta még soha nem volt példa arra, hogy ugyanahhoz a konfliktushoz kapcsolódóan egy tucatnyi önálló ügy szerepeljen a Bíróság napirendjén. Az 1990-es években azonban ez is megtörtént, s mind a tizenkét eset közös jellemzője: a hajdani Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság felbomlása nyomán kirobbant délszláv háborúhoz kapcsolódik.¹

Az ügyek sora 1993-ban kezdődött, amikor Bosznia-Hercegovina keresettel fordult a Nemzetközi Bírósághoz a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság ellen a Bosznia-Hercegovina területén hátrahagyott jugoszláv hadsereg és különféle szerb katonai és félkatonai alakulatok által elkövetett genocídiumnak minősülő cselekmények miatt a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatban.² 1999. július 2-án ugyanebben a tárgyban, vagyis a genocídium bűncselekményének megakadályozásáról és megelőzéséről szóló szerződés alkalmazásával kapcsolatban Horvátország indított eljárást Jugoszláviával szemben a Nemzetközi Bíróság előtt.³ A többi tíz ügyben viszont a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság a felperes, miután 1999 tavaszán tíz NATO tagállammal szemben eljárást kezdeményezett a NATO által végrehajtott légi csapások miatt egyebek között az erőszak alkalmazása tilalmának megsértésére hivatkozva.⁴ Meg kell jegyezzük, könnyen előfordulhatott volna, hogy ma már akár tizenhárom ügyről is beszélhetnénk, miután az ENSZ Közgyűlése 1992. szeptember 13-i ülésén a tanzániai delegátus azt javasolta, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság helyzetével összefüggésben, így mindenek előtt a jugoszláv ENSZ-tagsággal kapcsolatban tanácsadó véleményért forduljanak a Nemzetközi Bírósághoz.

¹ Jugoszlávia felbomlásával kapcsolatban ld. MARC WELLER: *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*. American Journal of International Law. 1992. 569–607., s mind a tizenkét ügyben félként szerepel a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (JSZK). Két ügyben a JSZK alperes, tíz ügyben viszont felperesként lépett fel. A tizenkét ügy – amint ez a későbbiekből kiderül – mind a Bíróság eljárásjogának szempontjából, mind pedig az ügyek érdemi részét tekintve, igencsak sajátos és összefügg egymással.

² Bosznia és Hercegovina keresetét ld. www.icj-cij.org/idoocket/ibhy/ibhyframe.htm.

³ Horvátország keresetét ld. <http://www.icj-cij.org/icj.www.idocket/icry/icry.appl>.

⁴ *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyek. A Jugoszlávia kereseteit ld. <http://www.icj-cij.org/icj/www.idocket> – A NATO akciónak nemzetközi jogi megítélésével kapcsolatban ld. JUHÁSZ JÓZSEF – MAGYAR ISTVÁN – TÁLAS PÉTER – VALKI LÁSZLÓ: *KOSZOVÓ, Egy válság anatómiája*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 252–292.

Érdemi döntés mind ez idáig még egyetlen ügyben sem született. Az 1993 óta tartó, a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazásának* ügyében (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) az ideiglenes intézkedések tárgyában két végzést hozott a Bíróság,⁵ majd 1996-ban a JSZK által beterjesztett pergátló kifogásokat ítéletben utasította el.⁶ A tíz NATO tagállammal szemben az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyekben mind ez idáig csak az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó jugoszláv kérelmekkel kapcsolatban határozott a Bíróság.⁷ A Horvátország által kezdeményezett genocídium ügyben még semmiféle döntésre nem került sor.⁸

I. A genocídium ügy

A tizenkét ügy közül minden bizonnyal a Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazásával* kapcsolatos ügy a legsajátosabb, mindenekelőtt azért, mert a 9 éve folyó eljárásban – amint az a későbbiekből kiderül – a felek között még mindig a Bíróság joghatóságáról folyik a vita.

Ez az ügy 1993. március 20-án kezdődött, amikor Bosznia-Hercegovina keresettel fordult a Bírósághoz a Bosznia-Hercegovinában 1992 áprilisa után a Jugoszláv Néphadsereg korábbi tagjai, szerb katonai és félkatonai egységek Jugoszlávia irányítása és támogatása mellett elkövetett genocídiumnak minősülő cselekményei miatt, amelyekért Jugoszlávia a nemzetközi jog alapján felelősséggel tartozik, és köteles kártérítést fizetni a személyeket ért és vagyonokban bekövetkezett károkért, valamint Bosznia-Hercegovina gazdaságát és környezetét ért sérelmekért. Bosznia-Hercegovina keresetében a Bíróság joghatóságát az 1948. évi, a genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény IX. cikkére alapozta.⁹

A keresettel egyidejűleg Bosznia-Hercegovina ideiglenes intézkedések elrendelését kérte, majd pedig április 1-én Jugoszlávia is ideiglenes intézkedésekért fordult a Bírósághoz. A Bíróság az ideiglenes intézkedésekről szóló, 1993. április 8-án kelt – tehát meglehetősen rövid idő alatt meghozott – végzésének két pontjában Bosznia-

⁵ A végzéseket l. *ICJ Reports* 1993.3–25. és 350.

⁶ L. a Nemzetközi Bíróságnak 1996. július 11-én kelt ítéletét. *ICJ Reports* 1996. 595–624. Ezzel összefüggésben l. HÁMORIGERGELY: *A furcsa per*. Jogtudományi Közlöny, 2001. május. 222–233.

⁷ Az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó jugoszláv kérelmek elutasításáról szóló végzéseket l. *International Legal Materials*, July 1999.

⁸ Horvátország keresete 1999. július 2-án kelt. A kereset benyújtása óta mindössze annyi történt, hogy a Bíróság ebben az ügyben már eddig két olyan végzést hozott, amelyekben a felek által készítendő iratok benyújtásnak határidejét módosította. L. ezzel kapcsolatban a Bíróság 2000. március 10-i és 2000. július 27-i végzéseit.

⁹ Az eljárás során Bosznia-Hercegovina a Bíróság joghatóságának alapjául további dokumentumokra is hivatkozott, így Montenegró és Szerbia elnökének a Jugoszláviai Békekonferencia Választott Bizottságának elnökéhez intézett 1992. június 8-án kelt levélére, valamint a Szövetséges és Társult Hatalmak és a Szerb, Horvát, Szlovén Királyság között 1919.szeptember 10-én Saint-Germain-en-Laye-ban aláírt, a kisebbségek védelmére létrejött szerződés kompromisszumos klauzulájára, továbbá a nemzetközi hadijog és humanitárius jog szokásjogi és szerződéses szabályaira. E szerződésekre való hivatkozást a Bíróság a pergátló kifogások tárgyában, 1996. július 11-én meghozott ítéletében elvetette, a genocídium IX. cikkét tekintette meghatározónak, s kizárólag ennek alapján állapította meg, hogy a vita eldöntésére joghatósággal rendelkezik.

Hercegovina kérésének tett eleget, amikor egyfelől kimondta, a JSZK kormánya a genocídium egyezményből fakadó kötelezettségeinek megfelelően köteles minden intézkedést megtenni a genocídium bűncselekményének megelőzése érdekében, másfelől pedig biztosítani kell, hogy az irányítása vagy támogatása alá tartozó semmiféle katonai vagy félkatonai vagy más irreguláris fegyveres egység, illetve bármiféle ellenőrzése, irányítása, befolyása alá tartozó szervezet vagy személy ne kövessen el genocídiumot, ne legyen bűnrészes Bosznia-Hercegovina muzulmán vagy bármely más nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportjához tartozó személyek elleni genocídium elkövetésében.¹⁰ A végzés harmadik pontjában a Bíróság – figyelemmel a JSZK kérésére is –, mindkét fél számára irányadó magatartást írt elő, kimondva: mindkét kormánynak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy megelőzzenek bármiféle genocídiumnak minősülő cselekményt, s ügyelniük kell, hogy ne történjenek olyan események, amelyek jellegüknél fogva súlyosbítanák, vagy kiszélesítenék a genocídium megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatban meglévő vitát, illetve, amelyek a vita megoldását nehezítenék.¹¹

Miután az első ideiglenes intézkedéseknek nem lett foganatja, 1993. július 27-én Bosznia-Hercegovina ismét ideiglenes intézkedések elrendelése végett fordult a Bírósághoz; ezt augusztus 10-én jugoszláv részről hasonló tárgyú kérés követett. Az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó újabb kérelemükben a felek lényegében megismételték az első kéréseikben foglaltakat. A Bíróság 1993. szeptember 13-án kelt, az ideiglenes intézkedésekről szóló második végzésében hangsúlyozta: a kialakult súlyos helyzet nem a korábbi ideiglenes intézkedéseken túlmenő továbbiak elrendelését teszi szükségessé, hanem azt, hogy az ideiglenes intézkedéseket elrendelő első végzésben előírtakat azonnal és ténylegesen végrehajtsák, s erre tekintettel megerősítette a Bíróság az első végzésében foglaltakat.¹²

A Nemzetközi Bíróság joggyakorlatában egyáltalán nem ritka eset, hogy valamely ügyben mind a felperes, mind pedig az alperes állam kéri ideiglenes intézkedések elrendelését,¹³ az azonban mindenképpen újdonság, hogy egy ügyben ugyanolyan okok miatt másodszor kerüljön sor ideiglenes intézkedések elrendelésére.¹⁴

A bosnyák keresetre válaszképpen Jugoszlávia 1995. június 26-án hét pontból álló pergátló kifogást terjesztett be, amelyben *ratione materiae*, *ratione temporis* és *ratione personae* vitatta a Bíróság joghatóságát és a kereset elfogadhatóságát.¹⁵

¹⁰ Az ideiglenes intézkedések ez utóbbi pontjával kapcsolatos nyilatkozatában Tarassov bíró bejelentette, hogy nem ért egyet, miután szerinte az egy olyan értelmezést tesz lehetővé, hogy a JSZK is belefolyik a Bosznia-Hercegovina területén végbemenő genocídiumnak minősülő cselekményekbe. Tarassov bíró nyilatkozatát ld. *ICJ Reports* 1993. 26–27.

¹¹ 1993. április 8-i végzés 52. B. pontja. Ld. *ICJ Reports* 1993. 24.

¹² A végzésekkel kapcsolatban ld. LAURENCE BOISSON DE CHAZOURNES: Les ordonances en indication de mesures conservatoires dans l’Affaire relative B l’application de la Convention pour la prévention et la repression du crime du génocide. *Annuaire Français de Droit International*. 1993. 514–539.

¹³ Az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatos szabályok tekintetében ld. JERZY SZTUCKI: *Interim Measures in the Hague Court*. Kluwer Law and Taxation Publishers. 1983.

¹⁴ A problémával kapcsolatban ld. *Ibid.* 527–528.

¹⁵ Az első pergátló kifogás arra vonatkozott, hogynem nemzetközi konfliktusról van szó, s ezért a kereset nem elfogadható. A második kifogás értelmében Alia Izebegovic bosnyák elnök nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy a Nemzetközi Bíróság előtt eljárást kezdeményezzen. A következő kifogás *ratione personae* vitatta a Bíróság joghatóságát, azt állítván, hogy Bosznia-Hercegovina jogellenesen vált függetlenné, a genocídium egyezménynek nem részese, sem utódlás, sem pedig csatlakozás útján. A következő *ratione materiae* kifogás úgy szólt, hogy Jugoszlávia nem volt részvevője a konfliktusnak, miután Bosznia területén nem gyakorolt

A pergátló kifogásokra tekintettel a Bíróság 1995. július 14-én kelt végzésében kimondta az ügy érdemi részének felfüggesztését. A Bíróság 1996. július 11-én kelt ítéletében a jugoszláv kifogásokat elutasította, s a genocídium-egyezmény IX. cikke alapján megállapította joghatóságát a Bosznia-Hercegovina által benyújtott kereset elbírálására.¹⁶

Az ügy újabb fordulata akkor következett be, amikor a JSZK 1997. július 22-én a Bírósághoz eljuttatott ellenmemorandumában – megismételve a pergátló kifogásokban előadott érveinek jelentős részét –, nemcsak a felperes keresetében foglaltak elutasításáért folyamodott, hanem *ellenkérelem formájában Bosznia-Hercegovina felelősségének megállapítását kérte a Bíróságtól a boszniai szerbekkel szemben elkövetett genocídiumnak minősülő cselekményekért és más az 1948-as genocídium-egyezményből eredő kötelezettségek megsértéséért*; s mindezt Bosznia-Hercegovinával szemben kártérítési igénnyel lépett fel.¹⁷ A Bíróság 1997. december 17-i végzésében az ellenkérelmet 13:1 arányban elfogadhatónak nyilvánította, s kimondta, hogy a folyamatban lévő ügy részét képezi.

Itt tartott a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatos, Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti jogvita* 2000. őszén.¹⁸ A Milosevic-rendszer bukását követően az ügyben újabb és nem várt esemény történt. Nem sokkal az új politikai erők hatalomra kerülése után, 2001. áprilisában Jugoszlávia felülvizsgálati kérelemmel fordult a Bírósághoz, hogy *ex officio* vizsgálja felül a joghatóság tárgyában 1996-ban hozott ítéletét. A felülvizsgálati kérelem kiindulópontja az, hogy a JSZK 1992. április 27. (vagyis megalakulása) és 2000. november 1. (a JSZK-nak az ENSZ-be való felvétele) között nem volt a világszervezet tagja, sem pedig a genocídium-egyezmény részese, miután ezen egyezmény – XI. cikke értelmében – az az ENSZ tagjai számára áll nyitva, illetve azon nem tagállamok számára, amelyeket a Közgyűlés az aláírásra, illetve a csatlakozásra felkér.

Anélkül, hogy kis-Jugoszlávia ENSZ-tagságával kapcsolatos meglehetősen bonyolult kérdések vizsgálatába belemennénk, itt most csak annyit jegyzünk meg, hogy Jugoszlávia ENSZ-tagságának kérdése valójában már 1992-től, a JSZK megalakulásától kezdve a világszervezet közgyűlésének napirendjén szerepelt. Hosszas vita és egyfajta politikai kompromisszum eredményeképpen született meg a Közgyűlés 47/1.sz. határozata, amely kimondta, hogy „...a Közgyűlés szerint a JSZK (Szerbia és Montenegro) nem folytathatja automatikusan a korábbi JSZSZK tagságát az ENSZ-ben, ezért úgy

joghatóságot, s ennek következtében a felek között nem áll fenn a genocídium egyezmény szerinti vita. A hatodik és a hetedik kifogás szubszidiáriusan *ratione temporis* vitatta a Bíróság joghatóságát.

¹⁶ Ezzel kapcsolatban ld. HERCZEGH GÉZA: Pergátló kifogások a Nemzetközi Bíróság legújabb gyakorlatában. *Ars boni et aequi. Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről* Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára. Budapest 2000. BKÁE Nemzetközi kapcsolatok Tanszék. 24–25, 30–31.

¹⁷ Az eljárás során Bosznia-Hercegovina vitatta, hogy az ellenkérelemben foglaltak összefüggnek az eredeti kereseti kérelemmel és ezért annak elutasítását kérte. A Bíróság részletesen vizsgálta, hogy a JSZK ellenkérelme megfelel-e az Eljárási Szabályzat 80. cikkében foglaltaknak, nevezetesen, hogy az közvetlen kapcsolatban van-e az ellenérdekű fél kérelmével, illetve, hogy az a Bíróság joghatóságába tartozik-e. A belgrádi kormány viszont arra hivatkozott, hogy a keresetben és az ellenkérelemben vitatott tények ugyanazon tragikus eseményekre vonatkoznak, nevezetesen, a boszniai polgárháborúra, ugyanazon területen, időben és ugyanazon történelmi előzményeken alapulnak és ugyanazon politikai fejlemények következményei.

¹⁸ Ld. ezzel kapcsolatban a Bíróság 1993. október 7-i, 1995. március 21-i, 1998. január 22-i és 1998. december 11-i végzéseiben foglaltakat. – Az ügy történetéhez tartozik még, hogy a felek többször kérték a Bíróságtól a különböző perbeli iratok (memorandumok) benyújtására vonatkozó határidők meghosszabbítását, s ezeknek a Bíróság helyt is adott.

dönt, hogy a JSZK-nak kérnie kell majd az ENSZ tagságot és a Közgyűlés munkájában nem vehet részt.” Ezt követően a JSZK – amint erről majd részletesebben szólunk – bizonyos ENSZ-szervek tevékenységében részt vett, másokéban viszont nem. Milosević bukása után a JSZK felvételi kérelemmel fordult a világszervezethez, s – mint már említettük –, 2000. november 1-jével a JSZK-t felvették az ENSZ-be. Néhány hónappal ezután a JSZK új államként csatlakozott az 1948-as genocídium-egyezményhez, ezúttal azonban fenntartás útján kizárva az egyezmény alkalmazásával és értelmezésével kapcsolatos viták tekintetében a Nemzetközi Bíróság joghatóságát előíró IX. cikket,¹⁹ aminek következtében a JSZK-t most már nem köti a genocídium-egyezménynek az a szakasza, amelynek alapján a Bíróság 1996-os ítéletében megállapította joghatóságát. Az ügygel kapcsolatos újabb eseményekhez tartozik még az, hogy az 1997-es ellenkérelmet a JSZK 2001 nyarán visszavonta.²⁰

II. Az Erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó ügyek

Az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó tíz ügyet a JSZK kezdeményezte, amikor a NATO légi csapások idején, 1999. április 29-én tíz NATO-tagállam ellen, külön-külön keresettel fordult a Bírósághoz az erőszak alkalmazására vonatkozó tilalom és a genocídium-egyezmény megsértésére hivatkozva.²¹ Ezekben az ügyekben a belgrádi kormány a Bíróság joghatóságát mindenekelőtt a genocídium-egyezmény IX. cikkére alapította, illetve hat állam (Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia, Kanada, Portugália és Spanyolország) esetében a Bíróság joghatóságának alapjául a Statútum 36. cikkének 2. bekezdésére, vagyis a fakultatív klauzulára is hivatkozott.

A NATO tagállamokkal szemben a fakultatív klauzula azért szolgálhatott a Bíróság joghatóságának alapjául, mert néhány nappal a keresetek benyújtását megelőzően, 1999. április 25-én Jugoszlávia a Bíróság kötelező joghatóságát elismerő nyilatkozatot tett. Vagyis a JSZK ugyanúgy járt el, mint az 1950-es években Portugália, amikor néhány nappal kötelező joghatósági nyilatkozatának letétele után Indiával szemben keresettel fordult a Bírósághoz.²²

A keresetek benyújtásával egyidejűleg Jugoszlávia ideiglenes intézkedések elrendelését kérte, amelyeket a Bíróság 1999. június 2-án kelt végzéseiben elutasított. A Nemzetközi Bíróság szerint két állam, az Egyesült Államok és Spanyolország vonatkozásában a Bíróságnak egyértelműen nincs joghatósága.²³ Az Egyesült Államok ugyanis a genocídium-egyezménynek a viták rendezésére vonatkozó IX. cikkéhez azt a fenntartást fűzte, hogy amennyiben a vitában az Egyesült Államok érintett, úgy a vitáknak e cikk

¹⁹ Jugoszláviának a genocídium-egyezményhez fenntartással való csatlakozása számos kérdést vet fel, egyebek között azért, mert a genocídium-egyezménynek 1948-ban történt létrejötté után Jugoszlávia volt az egyetlen szocialista ország, amely az egyezményhez nem fűzött fenntartást. Mint ismertes, 1989–1990-ben a volt szocialista országok ezeket a fenntartásokat visszavonták.

²⁰ Ezt a Bíróság elnöke 2001. szeptember 13-án kelt végzésében rögzítette is.

²¹ A NATO koszovói akciójával kapcsolatban ld. „Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention” *American Journal of International Law*, 1999. No.4. 824–862.

²² Ld. ezzel kapcsolatban az *Indiai területen való áthaladási jog* ügyének a pergátló kifogásokra vonatkozó első szakaszát.

²³ Ld. ezzel kapcsolatban az *Erőszak alkalmazásának jogszerűsége* ügyekben (Jugoszlávia c. Egyesült Államok; Jugoszlávia c. Spanyolország) hozott 1999. június 2-i végzéseket. *International Legal Materials*, 1999. 1149–1166. és 1188–1203.

alapján a Bíróság elé terjesztéséhez minden egyes esetben szükséges az Egyesült Államok hozzájárulása. Az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyben (JSZK c. Egyesült Államok) washingtoni részről ilyen külön hozzájárulás nem történt, s az Egyesült Államok 1984 októbere óta nem részese a fakultatív klauzula rendszerének.²⁴ Spanyolország szintén fenntartást fűzött a genocídium-egyezmény fentebb említett IX. cikkéhez, kizárva annak alkalmazását, s e fenntartással szemben Jugoszlávia nem élt kifogással. Ezen túlmenően Spanyolország alávetési nyilatkozata tartalmazta a „rajtaütésszerű” keresetek kivédésére vonatkozó fenntartást is, nevezetesen, hogy a Bíróság kötelező joghatósága nem áll fenn azon államok vonatkozásában, amelyek alávetési nyilatkozatuk letételét követő 12 hónapon belül fordulnak keresettel a Bírósághoz. A többi nyolc alperes NATO tagállam – köztük a fakultatív klauzula rendszerében részes államok – esetében arra az álláspontra helyezkedett a Bíróság, hogy a JSZK által benyújtott keresetek elbírálására *prima facie* sem rendelkezik joghatósággal, s a genocídium-egyezmény IX. cikke *prima facie* sem szolgálhat a Bíróság joghatóságának alapjául, miután az eljárásnak ebben a szakaszában a Bíróság nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse: a felperes állam állítása szerint az alperes állam által elkövetett cselekmények valójában a genocídium-egyezmény rendelkezései alá tartoznak-e, és ennek következtében a genocídium-egyezménynek Jugoszlávia által hivatkozott IX. cikke sem szolgálhat *prima facie* a Bíróság joghatóságának alapjául.²⁵

A Bíróság a Jugoszlávia c. Belgium,²⁶ a Jugoszlávia c. Egyesült Királyság,²⁷ a Jugoszlávia c. Hollandia, a Jugoszlávia c. Kanada, valamint a Jugoszlávia c. Portugália ügyekben döntését a JSZK alávetési nyilatkozatában található *ratione temporis* fenntartásra alapította, amelynek értelmében Jugoszlávia a Bíróság kötelező joghatóságát azon viták tekintetében ismeri el, amelyek „a jelen Deklaráció aláírása után merülnek fel vagy merülhetnek fel, az aláírás utáni helyzetek vagy tények tekintetében.” Mint ismeretes, a NATO légi csapások 1999. március 24-én kezdődtek, a jugoszláv alávetési nyilatkozat viszont csak 1999. április 25-én kelt, így a Bíróság joggal tekintette meghatározónak ezt a fenntartást, s erre alapozta azt a döntését, hogy – miután a vita a jugoszláv kötelező joghatósági nyilatkozat megtétele előtt keletkezett – így az ideiglenes intézkedések elrendelésére *prima facie* sem rendelkezik joghatósággal.²⁸

²⁴ Mint emlékeztet, annak idején az Egyesült Államok a Nicaragua által 1984-ben ellene megindított eljárás miatt mondta fel 1946-ban kelt alávetési nyilatkozatát, s azóta újabb nyilatkozatot nem tett.

²⁵ Ld. ezzel kapcsolatban *International Legal Materials*, vol.38. 1999. No.4. 950–1058; 1101–1148.

²⁶ A JSZK c. Belgium ügyben a belgrádi kormány hivatkozott még a Jugoszláv Királyság és és Belgium között 1930-ban létrejött egyeztetési, a viták bírói és választottbírói rendezéséről szóló egyezményre. A Bíróság szerint ez a szerződés semmiféle relevanciával nem bír.

²⁷ Az Egyesült Királyság esetében a Bíróság figyelembe vette még a brit nyilatkozathoz fűzött, a „rajtaütésszerű” keresetek kivédésére vonatkozó korlátozást; ugyanakkor azonban nem tért ki a brit deklarációnak arra a fenntartására, amely azokkal az államokkal való vitákat zárja ki a kötelező joghatósági körből, amely államok kizárólag egy bizonyos vitának a Bíróság elé vitele érdekében tettek kötelező joghatósági nyilatkozatot.

²⁸ Ez volt a Bíróság álláspontja – szinte szó szerint azonos szöveggel – a fentebb említett ügyekben.

III. A genocídium-egyezmény különös jelentősége

Az eddig leírtak alapján is világos, hogy az 1948-as genocídium-egyezmény mind a tizenkét ügyben, s értelemszerűen a felülvizsgálati ügyben is központi helyet foglal el, mind a Bíróság joghatóságának szempontjából, mind pedig az érdemi kérdések tekintetében. A Bosznia-Hercegovina, illetve a Horvátország által kezdeményezett ügyekben a felperes államok a Bíróság joghatóságát elsősorban a genocídium-egyezmény IX. cikkére alapították, a NATO tagállamokkal szemben megindított eljárásokban – amint azt már említettük – mind a tíz alperes állam esetében a JSZK a Bíróság joghatósága tekintetében erre az egyezményre is hivatkozott. Valamennyi ügyben – mint láttuk – a genocídium-egyezmény megsértése képezi az ügyek érdemi részének egyik központi kérdését. A jogviták eldöntésén túlmenően tehát ezek az ügyek alkalmat adhatnak a Bíróság számára, hogy végre tisztázhasson e fontos egyezménnyel kapcsolatos több vitatott kérdést, így pl. a genocídium-egyezményben rögzített kötelezettségek jellegét, a szerződés viszonyát más emberi jogi egyezményekhezstb. Ma még azonban messze van az az idő, hogy a Bíróság az ügyek érdemi részét tárgyalhatná, s az immár 9 éve folyó Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti jogvitában is még mindig csak joghatósági kérdésekkel foglalkozik a Bíróság. Ugyanakkor azonban a jelenleg folyamatban lévő eljárások máris sok szempontból érintik az ügyek érdemi kérdéseit, mindenekelőtt abban az összefüggésben – amint ez a továbbiakból kiderül –, hogy a genocídium-egyezmény mint szerződéses szabály alkalmazható-e a jogvitákra.²⁹

A genocídium ügyben (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) 1996-ban kelt, a pergátló kifogások tárgyában meghozott ítélet felülvizsgálására irányuló 2001 tavaszán benyújtott jugoszláv kérelem is alapvetően a genocídium egyezményhez kapcsolódik, de az előzőekben említett ügyekből eltérő megközelítésben.

A JSZK-nak a felülvizsgálati kérelemben a genocídium-egyezménynek a jogvitára való alkalmazhatóságára vonatkozó érvelése alapvetően különbözik az eljárás korábbi szakaszaiban ezen egyezménnyel kapcsolatban előadottaktól. A JSZK 1994-ben betervezett pergátló kifogásaiban még azt próbálta bebizonyítani, hogy *Bosznia-Hercegovina a genocídium-egyezménynek sem ratione personae, sem ratione materiae nem részese, illetve legfeljebb 1995. december 14-től – a Dayton-i egyezmény aláírásától – lehet beszélni a genocídium-egyezménynek a két állam egymásközi viszonylatában való alkalmazhatóságáról*.³⁰ A felülvizsgálati kérelemben viszont Jugoszlávia nem azt kérdőjelezte meg, hogy Bosznia-Hercegovina a genocídium-egyezményben szerződő félnek minősül-e, hanem arra hivatkozott, hogy *ő maga 1992 áprilisa és 2000 novembere között nem volt részese a genocídium-egyezménynek*, illetve csak 2001 márciusában csatlakozott ahhoz, ezuttal azonban egy fenntartással, amely az egyezmény

²⁹ Bosznia-Hercegovina c. Jugoszlávia ügyben az eljárási és az érdemi kérdések közötti összefüggésekkel kapcsolatban bővebben ld. ERIC WYLER: *Les rapports entre exceptions préliminaires et fond du litige B la lumiPre de l'arrêt de l CIJ du 11 juillet 1996 dans l'Affaire du génocide*. Revue Générale de Droit International Public, 2001. 26–54.

³⁰ A hatodik és a hetedik jugoszláv pergátló kifogás szólt erről, azt hangsúlyozva, hogy Bosznia-Hercegovina vonatkozásában a genocídium-egyezmény esetében nem történt automatikus jogutódlás, aminek következtében a Bíróság nem vizsgálhatja az 1995. december 14. előtti eseményeket, szubszidiáriusan az 1993. március 29. előttiakat, még szubszidiáriusabban az 1992. december 29. előttiakat.

értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos vitákra kizárja a Nemzetközi Bíróság joghatóságára vonatkozó IX. cikket.³¹

IV. A felülvizsgálati kérelem

1. Mielőtt a felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatos jogi kérdéseket vizsgálnánk, érdemes néhány szót szólni arról, miért tartjuk ezt az ügyet a délszláv háborúval összefüggésben a Bíróság előtt szereplő többi ügy szempontjából különös jelentőségűnek.

A felülvizsgálati kérelem benyújtása egyértelműen azt mutatja, hogy az új jugoszláv politikai vezetés szabadulni szeretne a genocídiummal kapcsolatos, Bosznia-Hercegovina által kezdeményezett, a Nemzetközi Bíróság előtt folyamatban lévő ügytől. A belgrádi kormány álláspontja érthető, a hágai Békepalotában folyó eljárásban nem egyes szerb katonai vagy politikai vezetőket vádolnak a nemzetközi jogba ütköző cselekmények elkövetésével, hanem magát a jugoszláv államot, amely – Bosznia-Hercegovina szerint – felelősséggel tartozik mindazért a szörnyűségért, amelyet a boszniai háborúban a JSZSZK hátrahagyott hadserege, illetve szerb katonai és félkatonai erők Jugoszlávia irányításával – vagy legalábbis – támogatásával elkövettek. Vagyis, Bosznia-Hercegovina 9 évvel ezelőtt benyújtott keresetében a JSZK-t ugyanolyan cselekmények elkövetésével vádolja, mint amilyeneket a Milosevic elleni perben Carla del Ponte főügyész a volt szerb államfővel szemben megfogalmazott.³² Az új jugoszláv vezetés őszinte törekvése tehát, hogy a Nemzetközi Bíróság előtt folyamatban lévő két genocídium ügy, vagyis mind a Bosznia-Hercegovina által 1993-ban kezdeményezett jogvita, mind pedig az eljárásnak még aránylag korai szakaszában lévő Horvátország c. Jugoszlávia ügy érdemi ítélet nélkül mielőbb befejezést nyerjenek. Nyilvánvaló, e törekvések jegyében került sor a felülvizsgálati kérelem benyújtására, s az ügy befejezése érdekében Bosznia-Hercegovina felé tett gesztusként fogható fel Jugoszláviának az a döntése, hogy 2001 szeptemberében visszavonta az ügyben beterjesztett ellenkérelmét, amelyben Jugoszlávia a boszniai szerbekkel szemben elkövetett genocídiummal vádolta Bosznia-Hercegovinát.

A *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatos, Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti jogvita jövőjével kapcsolatban Bosznia-Hercegovinában egyfajta belpolitikai csata folyt,³³ s a boszniai szerb politikusok Bosznia-Hercegovina keresetének visszavonása mellett érveltek; több boszniai muzulmán és horvát vezető viszont az ügy folytatása mellett szállt síkra.³⁴

A Nemzetközi Bíróságnak a jugoszláv felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatos döntése kihatással lehet a Bíróság előtt a délszláv háborúval összefüggésben folyamatban lévő többi ügyre is. Hiszen – amint erről már fentebb szó volt –, a felülvizsgálati ügyben a Bíróságtól arra vonatkozóan várnak döntést, hogy Jugoszlávia 1992 áprilisa és

³¹ A csatlakozási okirat letétele 2001. március 12-én történt, a genocídium-egyezmény XIII. cikke értelmében a szerződés a ratifikációs, illetve a csatlakozási okiratok letételét követő 90. napon lép hatályba.

³² *Bosna Daily*, Daily e-newspaper No.139. December 7: 2001. KASIM TRNKA: *Republika Srpska a criminal entity*.

³³ Vö. *Journal de Droit International*, 2000. 782.

³⁴ *Dnevni Avaz*. Sarajevo, 5 December 2001. és *Dnevni Avaz*. Sarajevo, 22 January 2002.

2000 novembere között, vagyis több mint 8 évig nem volt tagja az ENSZ-nek, nem volt részese a genocídium-egyezménynek, majd pedig 2001 júniusától részese ugyan a genocídium-egyezménynek, de most már nem vonatkozik rá a Bíróság joghatóságát előíró IX. cikk.

Jugoszlávia a genocídium-egyezményhez való újbóli csatlakozása során kizárta a szerződés azon szakaszának alkalmazását, amelyen nemcsak a Bosznia-Hercegovina, illetve a Horvátország által kezdeményezett eljárások, hanem a NATO légi csapásokkal kapcsolatosan az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyek egy részénél is a Bíróság joghatósága alapult. Ez utóbbi tíz ügyet – mint már említettük –, 1999-ben Milosevic-ék kezdeményezték, mamár úgy tűnik azonban, hogy Jugoszlávia nemzetközi elszigetelődésének felszámolása érdekében kívánatos lenne ezeknek az ügyeknek is véget vetni. Belpolitikai okokból minden bizonnyal a belgrádi kormánynak a legkényelmesebb az lenne, ha ezekben az ügyekben a NATO tagállamokkal szembeni kereseteket nem Jugoszlávia vonná vissza, hanem egyszerűen, hivatkozhatna arra, hogy a Bíróságnak a felülvizsgálati ügyben meghozott döntése miatt ezek az eljárások sem folytathatók.³⁵ Külön kérdés az, hogy mi lesz a sorsa az erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó azoknak az ügyeknek, amelyeknél a fakultatív klauzula alapján is fennáll a Bíróság joghatósága. Ezeket az ügyeket is befolyásolhatja azonban a felülvizsgálati eljárás kimenetele, miután – amint erről majd még részletesebben szólunk – itt az a kérdés merül fel, hogy ha Jugoszlávia 1992 és 2000 között nem volt ENSZ tagállam, akkor tehetett-e a Bíróság kötelező joghatóságát elismerő nyilatkozatot. A Statútum 36. cikkének 2. bekezdése értelmében ugyanis csak „a jelen Statútumban részes államok” válhatnak a fakultatív klauzula rendszerének részesévé. Mindenesetre, ha következetesen végigvitte volna a JSZK azt az érvet, hogy 8 évig nem volt tagja a világszervezetnek, akkor arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy 1992. április 27. és 2000. november 1. között Jugoszlávia nemcsak a genocídium-egyezménynek nem volt részese, hanem valójában kötelező joghatósági nyilatkozata sem volt hatályban az 1999. április 25. – vagyis a nyilatkozatának az ENSZ főtitkáránál való megtétele – és a 2000. november 1. közötti időszakban.³⁶ Hiszen – mint már említettük – a Statútum 36. cikkének 2. bekezdése szerinti kötelező joghatósági nyilatkozatot csak a Statútumban részes államok tehetnek. Legjobb tudomásunk szerint egyébként a belgrádi kormány részéről ilyen érv sohasem hangzott el.

2. A felülvizsgálati kérelem a Nemzetközi Bíróság eljárásjogával és a délszláv háborúval összefüggő nemzetközi jogi kérdések egész sorát veti fel, amelyek közül jelen tanulmányunkban – már csak terjedelmi okok miatt is – két kérdésre szeretnénk kitérni.

a) Az *első kérdés* magára a felülvizsgálati eljárásra és annak jellegére vonatkozik.

A JSZK által 2001 áprilisában kezdeményezett felülvizsgálati eljárás egyik legfőbb sajátossága, hogy ebben az esetben egy, a pergátló kifogások tárgyában hozott ítélet

³⁵ Erre utalt maga a JSZK is a Nemzetközi Bírósághoz 2002. február 8-án intézett levelében, amelyben – egyebek mellett – a Bíróság által Jugoszláviát érintően meghozandó más ügyben való döntéseire tekintettel, kérte az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyeknek vagy a felfüggesztését, vagy pedig a JSZK számára az alperes államok pergátló kifogásaival kapcsolatos észrevételek benyújtására vonatkozó határidő meghosszabbítását. A Bíróság 2002. március 20-án kelt végzésében az említett határidőt 2003. április 7-ig meghosszabbította.

³⁶ Külön kérdés az, hogy a jugoszláv alávetési nyilatkozatra milyen kihatással volt a JSZK-nak az ENSZ-hez való újbóli csatlakozása.

felülvizsgálásáról van szó. Felvetődik a kérdés, az ilyen ítéletek felülvizsgálására vonatkozó eljárás eltér-e az érdemi ítéletekben hozott döntések felülvizsgálatától.

A Nemzetközi Bíróság által hozott ítéletek felülvizsgálatáról a Statútum 61. cikke, valamint a jelenleg hatályos Eljárási Szabályzat 99. cikke rendelkezik.³⁷ A Statútum értelmében az ítélet felülvizsgálásának akkor van helye, „... ha olyan döntő jelentőségű tény merült fel, amely mind a Bíróság, mind pedig a felülvizsgálatot kérő fél előtt ismeretlen volt, feltéve, hogy a tény nem ismerése nem a felülvizsgálatot kérő fél gondatlanságának következménye.”

A Statútumnak ez a szakasza – amint erre a szakirodalomban többen rámutatnak –, bizonyos mértékben ütközik a Statútum 60. cikkében rögzített *res judicata* tételével, amely szerint a Bíróság ítéletei véglegesek és velük szemben nincs helye fellebbezésnek.³⁸ Geneviève Guyomar az Eljárási Szabályzatot kommentáló hatalmas munkájában azt írja, hogy a *res judicata* tételének lerontásával magyarázható annak szükségessége, hogy a Bíróság Eljárási Szabályzatában a felülvizsgálati jogot meglehetősen részletesen szabályozták.³⁹ Lényegében a *res judicata* és az ítéletek felülvizsgálata közötti összefüggéseket érintette a Bíróság az ENSZ Adminisztratív Bírósága által hozott ítéletek jogi hatályával kapcsolatos tanácsadó véleményezési ügyben, amikor hangsúlyozta: a meglehetősen korlátozott felülvizsgálati jog elismerése semmiképpen sem fogható fel holmi fellebbezésnek, hanem az megfelel a különféle bírói fórumok vonatkozásában azok alapító okiratai által, így a Nemzetközi Bíróság esetében a Statútum 61. cikkében rögzített szabálynak.⁴⁰

Ami a két Nemzetközi Bíróságnak a felülvizsgálati kérelmekkel kapcsolatos gyakorlatát illeti, ezzel kapcsolatban csak egy-két ügyet említhetünk, miután az államok alig éltek ezzel a lehetőséggel.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság idején felülvizsgálati kérelmet - érdekes módon - tanácsadó véleményezési ügyekben terjesztettek elő.

A Nemzetközi Bíróság ítéletével kapcsolatos felülvizsgálati ügy mind ez ideig csak egyszer fordult elő, amikor az 1980-as években Tunézia a *Tunézia és Líbia közötti kontinentális talapat elhatárolására vonatkozó 1982. február 24-i ítélet* felülvizsgálására és értelmezésére irányuló kérelemmel fordult a Bírósághoz. Az ügyben 1985. december 10-én kelt ítéletében a Bíróság egyhangú határozattal elvetette Tunéziának az 1982-es ítélet felülvizsgálására vonatkozó kérelmét.⁴¹ *ICJ Reports* 1985. 203.

³⁷ Az Állandó Választott Bíróság által meghozott ítéletek felülvizsgálatának lehetőségét az 1920-as Jogász Bizottság minden további nélkül elfogadta, az Eljárási Szabályzat erre vonatkozó szakaszait azóta több ízben módosították, annak alapelvein azonban nem változtattak. Az 1946-ban elfogadott új Eljárási Szabályzat kidolgozása során egy újabb, a felülvizsgálat tárgyát képező ítélet esetleges előzetes végrehajtásának, mint a felülvizsgálati eljárás megindításának feltételével foglalkozó bekezdést illesztettek a cikk végére. Az 1978-ban elfogadott és jelenleg hatályos Eljárási Szabályzat 99. és 100. cikke rendelkezik a felülvizsgálati eljárásról. A 99. cikk újonnan megfogalmazott 1. és 2. bekezdései lényegében a korábbi szabályzat – vagyis az 1972-ben felülvizsgált Szabályzat 83. cikkének első két bekezdésén – alapul. Vö. GENEVIÈVE GUYOMAR: *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice*. Editions A. Pedone, Paris, 1983. 628-630.

³⁸ SHABTAI ROSENNE: *op. cit.* A. W. Sijthoff. Leyden. 1965. 622.

³⁹ GUYOMAR: *op. cit.* 628.

⁴⁰ *ICJ Reports* 1954. 55.

⁴¹ A Bíróság ebben a döntésében megerősítette a Statútum 61. cikkének alkalmazásával kapcsolatos azt a tételt, hogy az ítélet felülvizsgálására vonatkozó kereset csak akkor terjeszthető elő, ha az olyan tény felmerülésén alapul, amely az ítélet meghozatalakor ismeretlen volt a Bíróság és a felülvizsgálatot kérő fél számára, hozzátevé, amennyire a kérdéses tény leszűrhető az eredeti ítélethez vezető eljárásból és az ügygel

A felülvizsgálati eljárások céljaival kapcsolatban érdemes figyelembe venni Alvarez bírónak az *ENSZ Adminisztratív Bírósága által hozott ítéletek jogi hatálya* tanácsadó véleményezési ügyben benyújtott ellenvéleményében foglaltakat. A jeles chilei nemzetközi jogász rámutatott arra, hogy a felülvizsgálat lehetősége a választott bíróságok gyakorlatából fejlődött ki, s a választottbírói megállapodások általában rögzítették, hogy a felülvizsgálat bizonyos esetekben megengedett. A feleknek a választottbírói döntéseket jóhiszeműen végre kellett hajtaniuk, de ha azok súlyos fogyatékoságban szenvedtek, így például ha hatáskör-túllépés történt, az érintett fél visszautasíthatta a döntés végrehajtását. Mindez Alvarez szerint ahhoz a klasszikus nemzetközi jogi elvhez vezetett, amely szerint a fél visszautasíthatja a súlyos fogyatékoságban szenvedő választottbírói ítélet végrehajtását.⁴²

A Nemzetközi Bíróságnak a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatos ügy első szakaszában, a pergátló kifogások tárgyában született ítélettel szemben beterjesztett felülvizsgálati kérelemre vetítve az elmondottakat, megállapítható, hogy ebben az esetben nem a fél által „hibásnak” tartott és megtámadott döntés végrehajtásának elutasításáról van szó, hanem valójában az eredeti jogvita érdemi részének a Bíróság által való eldönthetősége a kérdés. Vagyis tulajdonképpen az eljárásnak a Bíróság előtti folytatásának lehetősége a tét. Ilyen esetben tehát nem arról fog dönteni a Bíróság, hogy a feleknek egy hibás döntést végre kell-e hajtaniuk vagy sem, hanem sokkal inkább arról, hogy *saját maga folytathatja-e az eljárást*. Ebben a megközelítésben tehát a *felülvizsgálati kérelemmel megtámadott döntés igazi végrehajtója tulajdonképpen maga a Bíróság*. Éppen ezért a joghatóság tárgyában hozott ítéletek felülvizsgálata sokkal inkább egy újból beterjesztett, bizonyos *új tényeken alapuló pergátló kifogáshoz hasonlatos*. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük a pergátló kifogások fogalmával kapcsolatban az Állandó Nemzetközi Bíróság által a *Panevezys-Saldutiskis Vasúttársaság* ügyében mondottakat, nevezetesen, hogy az Eljárási Szabályzatnak a pergátló kifogásokra vonatkozó – akkoriban – 62. cikke valójában többet takar, mint a Bíróság joghatóságával kapcsolatos ellenvetéseket, ennek a szakasznak ugyanis mind a szavai, mind a tartalma vonatkozik minden olyan kifogásra, amelynek az a hatása, hogy ha azt a Bíróság elfogadja, akkor az megszakítja a kérdéses ügyben való eljárást, és ennek következtében a Bíróságnak az ilyen kifogásokkal a vita érdemének tárgyalása előtt kell foglalkoznia.⁴³ Mindezek alapján nézetünk szerint a Bíróságnak a Jugoszlávia által beterjesztett felülvizsgálati kérelmet az ügy ezen sajátosságára tekintettel kell megvizsgálnia. A felülvizsgálati kérelemnek egyfajta pergátló kifogásként való értelmezése teljes egészében összhangban van a Bíróságnak azzal a gyakorlattal, amelyet – Rosenne szerint – rugalmasság és a körülményekhez való adaptáció jellemez.⁴⁴

A felülvizsgálati kérelemben foglaltaknak lényegében pergátló kifogásként való felfogása azt is magával hozza, hogy a Bíróságnak a saját feladatát jóval tágabban kell értelmeznie, mint ahogyan azt a kérelem megfogalmazza, s – amint erre a szakirodalomban többen rámutattak – a *jura novit curia* elvből következően vizsgálnia

kapcsolatos dokumentumokból, mind az, ami ismert volt a Bíróság előtt, feltételezhető, hogy ismert volt a felülvizsgálatot kérő fél előtt is.

⁴² Ld. ALVAREZ bíró véleményét. *ICJ Reports* 1954. 68.

⁴³ MANLEY O. HUDSON: *World Court Reports*. vol.IV. 1936–1942. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1943. 356.

⁴⁴ Vö. ROSENNE: *op. cit.* 451.

kell olyan tényeket is, amelyekre a felek nem hivatkoztak.⁴⁵ A jelen esetben ez azt jelenti, hogy a Bíróságnak figyelembe kell vennie több, az 1996-os ítéletében nem érintett kérdést, illetve eseményt. Ilyenként említhető mindenekelőtt az 1997-es jugoszláv ellenkérelem, amelyet kétségtelen a JSZK 2001-ben visszavont, ennek ellenére azonban az megalapozhatja a *forum prorogatum* esetét.⁴⁶ (A *forum prorogatum* kérdésre jelen tanulmányunkban – terjedelmi okok miatt – nem tudunk kitérni, s az egy következő írásunk tárgyát fogja képezni.)

b) A felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatos másik vizsgálandó kérdés a felülvizsgálat indokául felhozott új tényekre vonatkozik.

A jugoszláv felülvizsgálati kérelem valójában három új tényről tesz említést, ezek:

- a JSZK-nak 2000. november 1-jén az ENSZ-be való felvétele;
- Jugoszláviának a genocídium egyezményhez való újbóli csatlakozása;
- végül az, hogy Jugoszlávia az 1996. július 11-i ítéletet, illetve 2000. november 1-jét megelőzően nem vált a Statútum részévé, amint azt a nem ENSZ tagállamok vonatkozásában a Statútum 93. cikkének 2. bekezdése előírja.⁴⁷

A három tény közül a 1. és a 2. pont alattiak érdemelnek különös figyelmet, miután mögöttük államutódlási problémák húzódnak meg, s a délszláv állam felbomlása nyomán keletkezett államutódlási kérdéseket állítják a figyelem középpontjába.

A szakirodalomban általánosan elfogadottnak tekinthető az a nézet, hogy a volt Jugoszlávia felbomlása nyomán jelentkező államutódlási folyamat semmiképpen sem felel meg a nemzetközi szerződésekben, illetve az állami vagyonban, levéltárakban és államadóságokban való utódlásról 1978-ban, illetve 1983-ban létrejött két nemzetközi egyezménynek. Jugoszlávia esetében az államutódlási kérdéseket tovább bonyolítja az, hogy a Milosevic-rezsim idején a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság mindent megtett annak érdekében, hogy a hajdani JSZSZK jogutódjaként tűnjön fel, a nemzetközi közösség viszont ezt akkor nem volt hajlandó elismerni, s a JSZK elszigetelésére törekedett. Ehhez pedig jó eszköznek bizonyult annak hangsúlyozása, hogy kis-Jugoszlávia nem jogutódja a hajdani Jugoszláviának. Anélkül, hogy a meglehetősen szövevényes események boncolgatásába belemennénk, azt mindenképpen megállapíthatjuk, hogy Kostunica elnök hatalomra kerülésével a helyzet fordítottá vált, ettől kezdődően ugyanis éppen a JSZK törekszik annak elismertetésére, hogy a JSZK nem jogutódja a volt JSZSZK-nak.

A hajdani JSZSZK felbomlása után kis-Jugoszlávia ENSZ-beli helyzetéről a világszervezet Biztonsági Tanácsában és Közgyűlésében éles viták voltak. Az 1992. április 27-i alkotmány elfogadása után a JSZK a volt JSZSZK jogutódjának tekintette magát és ennek alapján szerette volna elfoglalni a korábbi Jugoszlávia helyét az ENSZ-ben és más nemzetközi szervezetekben. Ez a törekvés annak idején a világszervezetben óriási vitát és ellenállást váltott ki, s a Biztonsági Tanács több határozatában foglalkozott a kérdéssel. A 757 sz. 1992. május 30-án kelt határozatában a Tanács megállapította, hogy a JSZK-nak az a törekvése, hogy automatikusan folytassa a volt

⁴⁵ Vö. GEORGES ABI-SAAB: *Les exeptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*. Editions A. Pedone. Paris; 1967. 207–208.

⁴⁶ A *forum prorogatum*-ról már az ideiglenes intézkedések kapcsán is szó volt, a Bíróság azonban határozottan elvetette a *forum prorogatum*-ra való hivatkozást. Vö. BISSON DE CHAZOURNES: *op. cit.* 525.

⁴⁷ Felülvizsgálati kérelem 32. pont.

Jugoszlávia ENSZ-tagságát nem nyert általános elfogadást, majd 777 sz. 1992. szeptember 19-i határozatában kimondta, a JSZSZK megszűnt létezni, ennek következtében Jugoszlávia automatikusan nem folytathatja az ENSZ tagságot, s a Tanács javasolja a Közgyűlésnek egy olyan határozat meghozatalát, amely kimondja: a JSZK-nak tagfelvételi kérelmet kell beterjesztenie és a JSZK nem vehet részt a Közgyűlés munkájában. Ezt követően született meg a Közgyűlés nevezetes 47/1 sz. határozata, amely kimondta, a JSZK „nem folytathatja automatikusan a régi JSZSZK Egyesült Nemzetekbeli tagságát, a JSZK-nak tagfelvételi kérelmet kell előterjesztenie és nem vehet részt a Közgyűlés munkájában.” Ez a megfogalmazás meglehetősen ellentmondásos és sok vita forrása volt, s mind a politikusok részéről, mind pedig a szakirodalomban egymásnak igencsak ellentétes értelmezések láttak napvilágot.⁴⁸ Az Egyesült Államok és több, a hajdani Jugoszláviából kivált állam szerint ez a határozat kizárja a JSZK számára a volt Jugoszlávia ENSZ-tagsága folytatásának lehetőségét. Más államok, így Oroszország és magának a JSZK-nak az álláspontja az volt, hogy a fentebb idézett határozat a JSZK-nak csak a Közgyűlésben való részvételére vonatkozik.⁴⁹

A Közgyűlés 47/1. sz. határozatának értelmezésével kapcsolatban meghatározó jelentőségűnek kell tekinteni az ENSZ főtitkárhelyettesének 1992. szeptember 29-én Bosznia-Hercegovina és Horvátország állandó ENSZ képviselőjéhez címzett levelében foglaltakat, amelyben a következőket írja: A Közgyűlés 47/1. határozatában a tagsági viszonynak egy olyan esetével foglalkozik, amelyről az Alapokmány nem rendelkezik, nevezetesen, hogy mi a következménye a tagsági viszony szempontjából annak, ha egy tagállam szétesik, s erről sem a közvetlen jogutód államok között, sem pedig a Szervezet tagállamai között nincs általános egyetértés. A főtitkárhelyettes szerint ebből az az egyetlen gyakorlati következmény adódik, hogy a JSZK nem fog részt venni a Közgyűlés munkájában. Majd úgy folytatódott a dokumentum, hogy *a közgyűlési határozat nem vetett véget és nem függesztette fel Jugoszlávia tagságát a Szervezetben*, s a Jugoszláviát megillető hely és tábla megmarad úgy, ahogyan az korábban volt, csak a JSZK nem ülhet e tábla mögé. A magunk részéről döntő jelentőségűnek tekintjük a következő mondatot, amely azt mondja, hogy „A határozat nem fosztja meg Jugoszláviát attól a jogától, hogy a *Közgyűlés szervein kívül más ENSZ-szervek* munkájában részt vegyen. (Kiemelés – L. V.) Új Jugoszláviának az Alapokmány 4. cikke szerinti újbóli felvétele fog véget vetni a 47/1 határozat által teremtett helyzetnek”. Álláspontunk szerint az idézett mondat világosan mutatja, hogy 47/1. határozat Jugoszláviának csak a Közgyűlésben, illetve a Közgyűlés szerveiben való részvételére vonatkozott, s nem érintette egyéb ENSZ-szervek tevékenységében való közreműködését, így Nemzetközi Bíróság előtt való fellépését.

A nemzetközi szervezetekben, illetve a nemzetközi szervezetek alapító okiratában való utódlás kérdéséről az 1978. évi bécsi egyezmény nem rendelkezik, s – amint erre a Nemzetközi Jogi Egyesület Új Delhi-i jelentése is rámutat – e tekintetben a nemzetközi szervezetek alapító okiratát kell irányadónak tekinteni, amelyek általában ilyen esetekre

⁴⁸ Vö. YEHUDA Z. BLUM: UN membership of the „New” Yugoslavia: Continuity or Break? *American Journal of International Law*. 1992. 830. és Correspondents! AGORA: UN Membership of the Former Yugoslavia. *American Journal of International Law*. 1993. 240–251.; valamint MICHAEL SILAGI: *Staatsuntergang und Staatennachfolge*. Peter Lang GmbH.. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien. 1996. 72–73.

⁴⁹ Vö. Aspects of the Law of State Succession, Rapport final sur la succession en matière de traités. *International Law Association*, New Delhi Conference, 2002. 311.

nézve úgy rendelkeznek, hogy az új államnak tagfelvételi kérelmet kell előterjesztenie.⁵⁰ A gyakorlatban egyébként ilyen esetekben az államokat meglehetősen rövid idő alatt veszik fel a szervezet tagjai közé.⁵¹

Jugoszlávia ENSZ-tagságával kapcsolatos problémák ismertek voltak a Bíróság előtt is, s e kérdéssel a Bíróság a genocídium-ügyben (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó kérelem tárgyalásakor is már szembesült. Az 1993. április 8-i döntésben – vagyis az ideiglenes intézkedésekről szóló első végzésben – a Bíróság álláspontja az volt, hogy az eljárásnak ebben a szakaszában nem szükséges véglegesen döntenie arról, hogy Jugoszlávia tagja-e az ENSZ-nek és részese-e a Bíróság Statútumának, mindemellett azonban megjegyezte, „a megoldás (mármint az ENSZ Közgyűlésének ezzel kapcsolatos 47/1. határozata – *L. V.*) nem minden jogi nehézség nélküli.”⁵² Úgy tűnik, annak idején a Bíróság tagjainak többsége is egyetértett azzal, hogy a JSZK ENSZ-tagságának kérdését az ideiglenes intézkedések elrendelése kapcsán a testületnek nem kell vizsgálnia, s elfogadták az ENSZ főtitkárhelyettesének 1992. szeptember 29-i Bosznia-Hercegovina és Horvátország állandó ENSZ-képviselőihez írott levelében foglaltakat, miszerint a Közgyűlés 47/1. sz. határozata által teremtett helyzetnek új Jugoszláviának az Alapokmány 4.cikkének megfelelően az ENSZ-be való felvétele fog véget vetni.⁵³

Az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségével* kapcsolatos ügyekben a Bíróság szintén nem tért ki a JSZK ENSZ-tagságával összefüggő problémákra. Ezen ügyek kapcsán viszont már több bíró azon nézetének adott hangot, hogy e kérdéssel a Bíróságnak foglalkoznia kellett volna. Kooijmans bíró azt írja: hogyan állíthatja azt a Bíróság, hogy nincs szükség a jugoszláv alávétési nyilatkozat érvényességének a megvizsgálására, akkor, amikor a következtetése az, hogy ez a deklaráció az alperes állam nyilatkozatával egyetemben nem képezi a Bíróság joghatóságának alapját. A holland bíró szerint ez az érvelés azt a vélelmet hordozza magában, hogy a jugoszláv deklaráció érvényes, legalábbis az eljárásnak ebben a szakaszában.⁵⁴ Az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségével* kapcsolatos ügyekben tehát már megkerülhetetlennek találta a holland bíró Jugoszlávia ENSZ tagsága és fakultatív klauzula rendszerében való részessége kérdésének vizsgálatát, annál is inkább, mert ezekben az ügyekben egyes NATO-tagállamok esetében – mint már említettük – a Bíróság joghatóságának egyetlen jogalapját a fakultatív klauzula képezte. A továbbiakban a holland bíró utal Lauterpacht bíró által az *Interhandel* ügyben az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatban mondottakra, s a maga részéről arra a következtetésre jut, hogy a döntések helyes sorrendje az lett volna, ha először határoznak arról, létezik egy olyan dokumentum, amelynek alapján a Bíróságnak *prima facie* fennáll a joghatósága, majd pedig, ha ezt már megállapították, akkor kerülhetett volna sor annak vizsgálatára, hogy ezen dokumentum tartalmaz-e egy olyan fenntartást, amely nyilvánvalóan kizárja a Bíróság joghatóságát.⁵⁵

⁵⁰ *Ibid.* 273.

⁵¹ *Ibid.* 274.

⁵² *ICJ Reports* 1993. 14.

⁵³ Kooijmans bíró a Bíróságnak ezt az állásfoglalását a genocídium ügyben (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) elfogadhatónak találta, miután a Bíróság joghatósága *prima facie* a genocídium egyezmény IX. cikke alapján fennállott. Ld. KOOIJMANS bíró egyéni véleményét: *Erőszak alkalmazásának jogszerűsége International Legal Materials*, 1999. 971.

⁵⁴ Ld. *Ibid.* 972.

⁵⁵ *Ibid.* 972.

Jugoszlávia ENSZ-tagságának kérdését az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségével* kapcsolatos ügyekben a Bíróság más tagjai is érintették. Rosalyn Higgins némi megértést tanúsított azzal kapcsolatban, hogy ezekben az ügyekben a Bíróság nem vizsgálta mélyrehatóan Jugoszlávia státusának igencsak bonyolult kérdését, miután az ideiglenes intézkedésekről a Bíróságnak rendkívül gyorsan kellett döntenie.⁵⁶ Oda bírő viszont egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a JSZK nem tagja az ENSZ-nek, tehát nem rendelkezik azzal a joggal, hogy a Bíróság előtt fellépessen.⁵⁷ Oda szerint, ha feltételezzük is, hogy a JSZK részese a Statútumnak és jogszerűen regisztrálták alávetési nyilatkozatát, akkor is, miután kötelező joghatósági nyilatkozatát a kereset benyújtása előtt néhány nappal tette meg, így semmiképpen sem járt el jogszerűen.⁵⁸

Az ENSZ Közgyűlés 47/1. sz. határozatában, valamint a főtítkárhelyettes levelében foglaltak arra utalnak, hogy Jugoszlávia 1992 őszétől kezdődően egyes ENSZ szervek tevékenységében részt vehetett, másokéban viszont nem; az ezt követő időszak eseményei is – egészen 2000 novemberéig – ezt a gyakorlatot tükrözték. Bizonyos, a JSZK-kormányja mindenképpen arra törekedett, hogy fenntartsa ENSZ-tagságát. Belgrádi részről több ízben kijelentették – s ezt tükrözte az 1992. április 27-i alkotmány is –, Jugoszlávia a JSZSZK jogutódja, folytatója szerződéses kötelezettségeinek; sőt – a háborús helyzetre tekintettel csökkentett összegben, de – rendszeresen fizette ENSZ-tagdíját is.⁵⁹ A különböző ENSZ-szervek gyakorlata viszont azt mutatja, hogy valójában Jugoszláviának a kritikus időszak alatt bizonyos ENSZ-szervek tevékenységében való részvétele szünetelt, másokéban azonban teljes jogú tagként működött közre. A Nemzetközi Bíróság – amint az már az eddig elmondottakból is kitűnik – mindenképpen ez utóbbi kategóriába sorolható, hiszen a nevezett időszak alatt Jugoszlávia 12 ügyben szerepelt félként a Bíróság előtt, s ez alatt az időszak alatt tett a Bíróság kötelező joghatóságát elfogadó nyilatkozatot, amelyet mind az ENSZ főtítkára, mind pedig a Bíróság érvényes deklarációnak tekintett.

A felülvizsgálati kérelemben említett új tények szemszögéből vizsgálva Jugoszlávia ENSZ-tagságának kérdését, megállapíthatjuk, hogy a JSZK ENSZ-tagságával kapcsolatos bizonytalanságok ismertek voltak a Bíróság előtt 1996-os ítéletének meghozatalakor, s annak idején a bírói testület – a közgyűlési határozat alapján – joggal hihette, a JSZK-nak az ENSZ-be való felvétele ezt az ellentmondásos helyzetet rendezni fogja. Úgy tűnik tehát, valójában csak az volt bizonytalan, hogy mindez mikor fog bekövetkezni, vagyis a JSZK-t mikor fogják felvenni az ENSZ-be.

Új ténynek valójában a JSZK-nak 2000. november 1. utáni magatartása tekinthető, mégpedig az, hogy újból csatlakozott a genocídium-egyezményhez, s ezúttal egy fenntartással, amely kizárta a Bíróság joghatóságát előíró IX. cikk alkalmazását.⁶⁰ Meg

⁵⁶ HIGGINS bírónő egyéni véleménye. *Ibid* 967.

⁵⁷ ODA bírő egyéni véleménye. *Ibid* 976.

⁵⁸ *Ibid*. 977.

⁵⁹ Aspects of State succession.... *op.cit.* 311-312.

⁶⁰ Jugoszláviának a genocídium-egyezményhez való újbóli csatlakozása és az egyezmény IX. cikkének fenntartással való kizárása miatt – a rendelkezésünkre álló adatok szerint – egyedül Horvátország élt kifogással. Horvátország 2001. május 18-i jegyzékében előadta, hogy a JSZK részese a genocídium-egyezménynek, ugyanúgy, mint a hajdani JSZSZK valamennyi utódállama, s ezzel összefüggésben egyebek mellett utalt a Nemzetközi Bíróságnak a genocídium-ügyben (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) tett arra a megállapítására, miszerint a JSZK 1993. március 20-án Bosznia-Hercegovina keresetének benyújtása idején kötve volt a genocídium-egyezmény által. A genocídium-egyezmény IX. cikkének fenntartás útján való kizárását Horvátország a szerződés tárgyával és céljával ellentétesnek minősítette.

kell jegyezni, hogy a genocídium egyezményben való utódlás kérdéséről a *Genocídium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezmény alkalmazásával kapcsolatos ügy (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) első szakaszában is szó volt már, csak éppen Bosznia-Hercegovinának a szerződésben való részességét vitató jugoszláv kifogás kapcsán, nevezetesen, hogy Bosznia-Hercegovina automatikusan államutódlással, vagy pedig utódlási közléssel vált a genocídium egyezmény részesévé,⁶¹ továbbá, hogy a genocídium-egyezmény az emberi jogokkal kapcsolatos azon szerződések körébe tartozik-e, amelyekkel kapcsolatban lehetséges az automatikus utódlás.⁶²

Ismereteink szerint 2000. november 1. után a JSZK csak a genocídium-egyezmény esetében járt el az említett módon, s a hajdani Jugoszlávia által megkötött többi multilaterális egyezménnyel kapcsolatban utódlási közlést tett. A JSZK a genocídium-egyezményhez való újbóli csatlakozásának indokául azt hozta fel, hogy az egyezménynek csak az ENSZ tagállamai lehetnek részesei, illetve azok az államok, amelyeket csatlakozásra a Közgyűlés felhív. Ez az érvelés azért nem meggyőző, mert számos generális multilaterális szerződés – így például az 1961. évi a diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló bécsi egyezmény, az 1963. évi a konzuli kapcsolatok jogáról szóló bécsi egyezmény, a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi egyezmény – tartalmazza azt a formulát, hogy az okmány csatlakozásra nyitva áll az ENSZ, vagy a szakosított intézmények tagjai, a Nemzetközi Bíróság Statútumában részes államok, továbbá azon államok számára, amelyeket csatlakozásra az ENSZ Közgyűlése felkér; s ezen egyezmények esetében a JSZK utódlási közlést tett, a genocídium egyezményhez viszont – mint már említettük – újból csatlakozott. Nehéz lenne tehát mással magyarázni a JSZK-nak a genocídium-egyezménnyel kapcsolatos ezt a magatartását, mint a Nemzetközi Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekkel.

A felülvizsgálati kérelemben említett harmadik tényező arra vonatkozik, hogymiután a JSZK 2000 novemberéig nem volt ENSZ-tagállam, s a Statútumnak sem volt részesé, így a Bíróság előtt csak akkor léphetett volna fel, ha az Alapokmány 93. cikke 2. bekezdésének megfelelően a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés által meghatározott feltételek mellett külön csatlakozott volna a Bíróság Statútumához. Vagyis, miután ez nem történt meg, így a kérdéses időszak alatt a JSZK a Bíróság előtt nem léphetett fel félként. Hangsúlyozni kell: ez az érvelés csak akkor bír jelentőséggel, ha bebizonyosodik, hogy a Bíróság azon ENSZ-szervek közé tartozik, amelyeknek munkájában a JSZK a Közgyűlés 47/1. sz. határozata értelmében nem vehet részt.

Mindenesetre a Bíróságnak a felülvizsgálati kérelemben szereplő eme harmadik új ténnyel kapcsolatos döntése mindenképpen kihatással lehet a délszláv háborúval kapcsolatosan folyamatban lévő többi ügyre is, hiszen ha elfogadja a Bíróság Jugoszlávia érvelését, akkor a JSZK nemcsak a genocídium-ügyben (Bosznia-Hercegovina c. JSZK) nem szerepelhetett volna félként a Bíróság előtt, hanem a NATO légitámadások ügyeiben sem fordulhatott volna felperesként a Bírósághoz, sőt kötelező joghatósági nyilatkozatot sem tehetett volna.

*

⁶¹ Ld. ezzel kapcsolatban bővebben SANDRINE MALJEAN-DUBOIS: L’Affaire relative B l’application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie) ArrLd du 11 juillet 1996, Exceptions préliminaires. *Annuaire Français de Droit International*, 1996. 367-368..

⁶² *Ibid.* 368. Jugoszlávia az eljárás során még azt is megkérdőjelezte, hogy a genocídium-egyezmény az emberi jogokkal foglalkozó szerződések kategóriájába tartozik-e.

Az elmondottak világosan tükrözik: a felülvizsgálati kérelemben központi kérdésként szerepelnek az államutódlási problémák. Kérdéses azonban- vajon hajlandó lesz-e a Bíróság a Statútum 61. cikke szerinti új tényként elfogadni a JSZK-nak az ENSZ-be való felvételét, valamint a genocídium-egyezményhez való újbóli csatlakozását. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy a Bíróságnak a felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatos döntése ezeken a kérdéseken fog eldőlni. Annál is inkább, mert a Bíróságnak – kialakult joggyakorlata értelmében – joghatóságának vizsgálatakor, s különösen vonatkozik ez a jelen felülvizsgálati kérelemre, figyelembe kell vennie a joghatóságával kapcsolatos valamennyi tényezőt, s nemcsak azokat, amelyekre a felek előterjesztéseikben utaltak

VANDA LAMM

THE BALKAN WAR AND THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

(Summary)

The present study deals with cases decided by the International Court of Justice (ICJ) in connection with the Balkan War, such as the two genocide cases filed against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) by Bosnia and Herzegovina and Croatia, and the cases concerning the legality of use of force initiated by the FRY against ten member States of NATO. The work focuses on the request filed by Yugoslavia in April 2001 for a revision of the Judgement of the ICJ in one of the genocide cases (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). The author examines the connection between the relevant cases, and concludes that the Court's decision concerning the request for revision might effect the outcome of other related cases pending before the ICJ.

Egyes büntetőjogi törvényi tényállások az ókori Rómában és hatályos jogunkban

1. A dolgozat célja nem más, mint bemutatni néhány az ókori Rómában kialakított büntetőjogi tényállást, amelyek megfelelnek a legmodernebb igényeknek is. Ezeknek a büntetteknek a tényállás elemei megtalálhatók közel 2000 év távlatában a ma hatályos magyar büntetőjogi rendszerben, annak ellenére, hogy a modern szabályozás ideológiai-lag, jogpolitikailag, jogdogmatikailag kidolgozott, szilárd alapokon nyugszik, addig ez nem mondható el az ókori Rómára nézve. Pontosabban szólva, a római jogi büntető szabályokból a jogi praktikum megkövetelte, célszerűség állapítható meg, hogy annak mi volt a társadalmi, jogpolitikai háttere, csak esetenként mutatható ki, jöllehet a törvényi rendelkezések elejtett mondataiból többé-kevésbé ez is kikövetkeztethető,¹ ha nem is egyértelműen, mint jelen korunkban. Még is kedvezőnek mondható, hogy a császári rendelkezésekkel egybevágóan a jogtudósok magyarázatai, amelyek nyilvánvalóan terjedelmesebbek a törvény szövegénél, és a mai kor szóhasználatával élve egyfajta „törvényi indokolást” is tartalmaznak. (Közismert, hogy a császári korszak vezető jogászai a császári kancelláriában tevékenykedő köztisztviselők voltak, akik maguk szerkesztették a törvények szövegét, majd utóbb írtak ezekhez megjegyzéseket. A Kr. u. III. század nagy jogtudósai a korábbi időszak jogászainak magyarázó szövegeit átvették, ezeket összeszerkesztették, egységesítették.)² Ennek megfelelően a jogászok írásai a törvény szövegét feldolgozva magyarázatokkal ellátva tartalmazzák. Így a jogtudósok írásaiból sokkal inkább megtudható a törvény rendelkezése mellett, annak célja és indoka. Sok esetben az eredeti törvénytörvény nem is maradt fenn, csak a jogászok citátumaiban olvasható.

Némely bűncselekmény tényállásának azonossága illetve különbségei jó alapot nyújtanak ezek összevetésére a mai korszak tényállásaival még akkor is, ha teljesen más társadalmak életviszonyainak a rendezését szolgálták.

2. Korábbi vizsgálódásaink során kimutattuk,³ hogy a fejlett római jogban a tényálladék (törvényi tényállás) esetében megtalálhatók mindazok a fogalmi elemek (tárgyi

¹ Augustus császár uralkodása kezdetén vissza akarta állítani a régi „közkerölcsöket”, ennek érdekében átfogó törvényi szabályozást hozott létre (lex Julia de maritandis ordinibus, lex Julia de adulteriis et coercendis, lex Papia Popena) a házasság régi fényének visszaállítása érdekében tekintettel arra, hogy az állam alapját az erkölcsös házasságban látta.

² FÖLDI A. – HAMZA G.: *A Római Jog története és intézményei*. Bp., 1996. 87. s. köv. p.; MOLNÁR I. – JAKAB É.: *Római Jog*. Szeged 2001. 63. s. köv. p.

³ MOLNÁR I.: Tényálladék az ókori Róma büntetőjogában. *Acta Jur. et Pol. Szeged* 1999. 203. s. köv. p.

oldal, alanyi oldal), amelyeket a modern jogtudomány elméletileg precízen kidolgozott.⁴ Az igaz, hogy a kérdést nem elméleti úton közelítették meg, de ezekből a tényállásokból mindazon dogmatikai következtetések levonhatók, amelyek a modern bűncselekmények tényállását jellemzik. Így például az állam elleni bűncselekményként megjelölt *maiestatis* (felségsértés) jogi tárgya maga a római nép és annak biztonsága... *quod adversus populum Romanum adversus securitatem eius* (Ulp. D. 48,4,1,1). Alanya lehet aki a cselekményt végrehajtja vagy arra felbújt... *quo tenetur is cuius opera dolo malo consilium initum erit* (uo.). A többi fogalmi elemek is kimutathatók. Így az itt megjelölt bűncselekményeknél cél az állam megdöntése, eredménynek tekinthető a vezetők megölése, a katonák fellázítása stb. A lopás (*furtum*) tényállásának megkonstruálása olyan körülmények között és pontosan történt (Paulus, D. 47, 2, 1, 2), hogy szinte minta tényállásként is kezelhető a római jog egészét illetően. Mind a tárgyi oldal, mind az alanyi oldalra jellemző minden modern követelmény megtalálható benne. A jogászok aprólékosan, különböző esetekben példákön keresztül mutatják be ezeket az elemeket. Igen finom distinkciós készségre vall Ulpianus egyik okfejtése, amikor arról beszél, hogy a serdültség korhatárához (14 év) közelálló elkövetheti a lopást, mert e tekintetben vétőképesége megállapítható... *si iam doli capax sit* (D. 47, 2, 23) ugyanis tudja, hogy nem szabad lopni, ennek ellenére még is megteszi. Azonban a lopás büntetnének felbujtójaként nem szerepelhet, mert koránál fogva felbujtásra még nem képes... *nec ope impuberis* (uo.).

Mindezekből leszűrhetjük, hogy a két különböző korszak egy-egy büntető tényállásának összevetésére a különböző korok törvényi rendelkezései alkalmasak lehetnek, mert azonos szintű szabályozásról van szó, és a jogászai gondolkodásmódban sincs számottevő különbség.

E nézetünket alátámasztja az is, hogy érvényesült a római jogban – mint ezt már korábban kifejtettük⁵ – a *nullum crimen sine lege*, és a *nulla poena sine lege* elv, annak ellenére, hogy ezeket az elveket a római jogászok soha sem fogalmazták így meg, hanem ezek az elvek a középkor végén kerültek megfogalmazásra a római jogi szabályok alapján.

Teljesen egyértelmű a korszak kiváló jogászának Macernek az álláspontja amikor a következőket mondja: *Non omnia iudicia in quibus crimen veritur, et publica sunt, sed ea tantum, quae ex legibus iudiciorum publicorum veniunt...* (D. 48, 1, 1).

Azaz nem minden bűncselekmény minősül köz büntettnék, hanem csak azok amelyekre ezt a jelleget a törvények kimondják. Ebből egyértelmű, hogy törvényi rendelkezés nélkül egy magatartás nem tekinthető közbüntettnék. A jogász ezt követően tételesen felsorolja a közbüntetteket magukba foglaló törvényeket.

Ismételten világosan fogalmaz Macer egy olyan esetet bemutatva, amikor a vádló egy bűncselekmény kapcsán megbízóját cserbenhagyva nem folytatja tovább az eljárást megbízója érdekében, vagyis visszalép a vád további vitelétől. Felmerül a kérdés, köz büntettnék minősül e a vádló visszalépése? A jogász szerint nem, mert ezt a magatartást semmilyen törvény vagy *senatus consultum* nem minősíti büntettnék (... *iudicium publicum non est, quia neque lege aliqua de hac re cantum est, neque per senatus consultum...* D. 47, 15, 3, 3).

Ami a *nulla poena* elvet illeti, a kérdés még kézenfekvőbb, ugyanis *Digesta* 47. és 48. könyveiben található büntettnéknél maga az egyes törvény írja elő, hogy milyen bűn-

⁴ NAGY F.: *A magyar büntetőjog. Általános rész.* Bp., 2001. 143. s. köv. p.

⁵ MOLNÁR I.: Büntető és büntető eljárásjogi alapelvek római jogi előzményei. *Acta Jur. et Pol. Szeged*, 1996. 169. s. köv. p.

tetést kell a bírónak alkalmazni a megjelölt bűncselekménynél, éppen úgy, mint a hatályos büntetőjogunkban.

Hogy ez az elv mennyire benne élt a joggyakorlatban, igen jó példa erre a Cicero az ügyvéd által írt szöveg: *damnatio est iudicium, poena est legis* (Sull. 63), vagyis a bíró ítéletében azt köteles megállapítani, hogy a vádlott bűnös e vagy sem; a büntetést a törvény mondja meg. (Az más kérdés, hogy a császárkori törvények variálási lehetőséget biztosítottak a bírónak a törvény által megadott lehetőségeken belül, enyhébb vagy súlyosabb ítélet kimondására. Azonban ezt is a törvény előírásának megfelelően.⁶)

Ezek előrebocsátása után rátérhetünk az általunk vizsgálni kívánt tényállások összevetésére.

3. Az erőszakos közöszlész, a szemérem elleni erőszak és a természet elleni erőszakos fajtalanosság törvényi tényállását vesszük vizsgálat alá, különös tekintettel arra, hogy a korábbi hatályos magyar törvényszöveget az 1997. évi LXXIII. törvény generálisan megváltoztatta az erőszakos közöszlész és a szemérem elleni erőszakot illetően.⁷ Ez a lényegbeli változtatás kívánja meg az összehasonlítást a római jogi szabályokkal.

A kérdés vizsgálatánál abból kell kiindulni, hogy a római jog e kérdéskörbe tartozó eseteket nem nevezte a nemi erkölcs elleni bűncselekményeknek, s nem vonta ilyen gyűjtőfogalom alá. Ennek oka abban rejlik, hogy ezeknél a cselekményeknél a jogi tárgynak nem a nemi szabadságot, nem a kiskorúak egészséges nemi fejlődését, a nemi kapcsolatoknak a társadalomban uralkodó rendjét, illetve ezeknek a veszélyeztetését tekintették, mint ahogy a modern jog teszi.⁸ Rómában e cselekmények megítélésénél azt tartották szem előtt, hogy ezek a cselekmények a család, a házasság tekintélyét sértik, így ezen keresztül a közerkölcsöket is. Ennek figyelembe vételével a Kr. e. 18-ban megjelent *Lex Julia de adulteriis coercendis* közbűntetté nyilvánította a házasságtörést, és ehhez kapcsolta a kerítést (*lenocinium*) és a stuprumot, ami jelentett házasságon kívüli nemi kapcsolatot (szűz, özvegyasszony) fajtalanosságot azonos neműek között, különös tekintettel a gyermek korúakra. Ezzel jórészt szabályozta a nemi erkölcs elleni bűntetteket, de mivel a törvény célja a házasságtörések megfékezése volt (... *cum aperte lege Julia de adulteriis coercendis cavetur...* Ulp D. 48, 5, 5) így nem nyert külön szabályozást a nemi erkölcs elleni bűncselekmények köre.

Nem tartozott viszont ehhez a szabályozáshoz az itt felsorolt bűncselekmények erőszakos úton történt elkövetése. Ezt a Kr. e. 17-ben megjelent *lex Julia de vi publica* szabályozta,⁹ amely lényegében a közösség elleni erőszakra szól. Ide nyert besorolást az erőszakos közöszlész és az erőszakos természet elleni fajtalanosság. Kicsit furcsának tűnik, hogy a cselekményt a közösség elleni erőszak címszó alatt szereplő törvényszövegben helyezték el. A törvényben találhatók még következő közösség-sértő cselekmények: aki fegyvert tart házában, rabszolgáit fegyverben tartja, fegyveresen javakat rabol, tűzvész idején zavargást okoz, aki gyermeket rabol, hivatalos személy elleni erőszakot követ el stb. (Marcianus D. 48, 6, 1, 3). Ugyan a felsorolt cselekmények egyes embereket, em-

⁶ B. SANTALUCIA: *Diritto e processo penale nell' antica Roma*. Némre fordította E. Höbenreich, Verbrechen und ihre Verfolgung im antiken Rom. 67. p. (A továbbiakban: Santalucia/Höbenreich.)

⁷ A római jogban szereplő tényállás bemutatására az adott indítékot, hogy a legújabb magyar szabályozás a „nő” szó helyett a „más” szót használja. A „más” és a római jogi „bárki” kifejezések egymással teljes szinonimában vannak. Persze ez azt is jelenti, hogy a magyar büntetőjogdogmatika közel 2000 év után jutott el a passzív alany tekintetében a Rómában alkalmazott kifejezéshez (*Nihil novi sub sole*)

⁸ *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Bp., 1981. 195. és köv. (A fejezetet RONYÓ A. írta.)

⁹ SANTALUCIA/HÖBENREICH: i. m. 81. p.

bercsoportot sértenek, de jellegük alapján az egész közösségre veszélyesek, így modern szóhasználatlálva a bűncselekmény jogi tárgya a közösség, az emberek egy nagy csoportja, azok biztonsága. Ezért nevezték el a törvényt a közösség elleni erőszaknak. A fentebb említett két törvény, amely a nemi bűncselekményeket szabályozta, azonos időpontban keletkezett. Jóllehet a cselekmények különböző jogi tárgyat sértenek, a törvényhozók akarata értelmében mégis a szabályozás az erőszakos cselekményekkel szemben teljesen egységes, a modern korak megfelelő normát hozott létre.

4. Nézzük meg előbb a magyar büntetőjogi szabályozást az 1997-es előtti időszakra, illetve a ma hatályos szöveget.

Aki nőt házassági életközösségen kívül erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel közöszülésre kényszerít, vagy a nő védekezésre, illetőleg akaratnyilvánításra képtelen állapotát közöszülésre használja fel, büntettet követ el... [1978. évi IV. törvény szövegének 197. § (1) bek., az erőszakos közöszülés alaptényállása.]

Aki mást házassági életközösségen kívül erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel fajtalanúságra, vagy ennek eltűrésére, illetőleg akaratnyilvánításra képtelen állapotát fajtalanúságra használja fel, büntettet követ el... [198. § (1) bek. a szemérem elleni erőszak alaptényállása.]

Aki azonos nemű személyt erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel, fajtalanúságra, vagy ennek eltűrésére kényszeríti vagy védekezésre, illetőleg akaratnyilvánításra képtelen állapotát használja fel fajtalanúságra, büntettet követ el... [idézett törvény 200. § (1) bek. a természet elleni erőszakos fajtalanúság alaptényállása.]

Aki mást erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel közöszülésre kényszerít, vagy más védekezésre, illetőleg akaratnyilvánításra képtelen állapotát közöszülésre használja fel, büntettet követ el... [A törvény 1997-es módosítása az 1978. évi IV. törvény 197. § (1) bekezdésének jelenleg hatályos szövege, az erőszakos közöszülés alaptényállása.¹⁰]

A 197. § (1) bekezdésének összevetéséből megállapíthatjuk, hogy a törvényalkotó a „nő” szó helyett a „mást” kifejezést használja, ezzel a passzív alanyok körét lényegesen kiszélesíti. Ugyancsak bővült a passzív alanyok köre a szemérem elleni erőszaknál is, a házassági életközösségen kívül is kifejezés törlésével.

A római jogi rendelkezés szerint:

Praeterea punitur huius legis poena, qui puerum vel feminam vel quemquam per vim stupraverit... (Marcianus, D. 48, 6, 3, 4).

A jelenlegi hatályos jogunk szerint a régi törvényi szöveghez képest, olyan lényeges változás történt, hogy az erőszakos közöszülés és a szemérem elleni erőszak a házassági életközösségben is megvalósulhat.

A törvényalkotó a passzív alany tekintetében a „nő” szó helyett a „mást” használja, mint akin a cselekményt végre lehet hajtani. Ebből az is következhet, hogy a cselekményt nő is végre hajthatja férfin. Így például egy asszony a 14. életévét betöltött gyermeket kényszerít közöszülésre, vagy elmebeteg vagy nem egészen beszámítható személynek ezt az állapotát használja fel a közöszülésre. Még valószínűbbnek tűnő eset, hogy ilyen korú vagy állapotú férfi személye ellen szemérem elleni erőszakot követ el nő. Mindkét

¹⁰ Lásd a korábbi illetve a jelenleg hatályos Btk. szövegeket.

tényállásnak ilyen módon való szabályozása, az életben ritkán előforduló esetekre vonatkozhat. S tekintettel arra, hogy a jogalkotónak minden elkövetési eshetőségre gondolni kell, ez alapján indokoltnak tűnik a törvényi tényállások ilyen módon történő átalakítása.

Ha most a császárság elején megalkotott római jogi szöveget vizsgáljuk, az a következőképpen hangzik magyar nyelven:

„E törvény szerint kell büntetni azt, aki gyereket, vagy nőt, vagy bárkit erőszakkal meggyaláz, mással erőszakos módon közösül.”

E törvényi tényállás magában foglalja az erőszakos közösülés, a szemérem elleni erőszak, a természet elleni erőszakos fajtalanság törvényi tényállási elemeit.¹¹ Következik ez abból, hogy a stuprum, a stuprare szavakat a források többféle értelemben használták. Értették alatta egyrészt a közösülést, illetve másik személynek nemi úton való meggyalázását, valamint a természet elleni erőszakos fajtalanságot is. ...at stuprum adulteriumve cum aliena matre familias vel cum masculo fieret... (Marcianus D. 48, 5, 9 pr.) Tehát ha egy személy lakását azért engedi át másnak, hogy valaki egy asszonnyal házasságtörést, vagy egy férfi egy férfival természet elleni fajtalanságot (stuprum) kövessen el...

Stuprum in vidua vel virgine vel puero committitur... (Modest. D. 48, 5, 35, 1) Ennek alapján a stuprumot özvegyasszony, hajadon, vagy gyereken lehet elkövetni. A két szöveg összevetéséből következik, hogy bünteti a törvény, ha valaki gyerekekkel illetve felnőtt férfival követ el természet elleni fajtalanságot, ami stuprumnak minősül.

Ha viszont valaki ezeket a cselekményeket erőszakkal (per vim) követi el, akkor nem a stuprum alapján kerül felelősségre vonásra, hanem a lex Julia de vi publica szerint, mint a közösséget sértő erőszakos cselekmény miatt.

A törvényi szóhasználat szerint a cselekményt el lehet követni gyereken, ami természet elleni fajtalanságnak felel meg. Ha nő követi el gyereken akkor erőszakos nemi közösülés, vagy szemérem elleni erőszak. El lehet követni nön (a törvény a femina szót használja, ami alatt mindenféle státuszú nőt kell érteni), ami erőszakos közösülést jelent. Továbbá a törvényi szóhasználat szerint bárkin (quemquam) ami egészen kiterjesztően értelmezhető. Minden esetre bele értendő a felnőtt férfin elkövetet erőszak, de esetleg a feleségen is. (Legalább is nem kizárt.) A bárkin való elkövetést szélesen kell értelmezni, mert ha a törvényalkotó felnőtt férfira gondolt volna, akkor ezt úgy fejezi ki. Nyilván e szóban ennél több van. Ide sorolandó az azonos neműek közötti erőszak, nő a nővel, férfi a férfival. Éppen úgy, mint a femina (nő) szó alatt érteni kell hajadont, özvegy vagy elvált asszonyt és férjes asszonyt. A femina szóval legáltalánosabban jelölték a nőt, függetlenül annak pillanatnyi státuszától.

A kifejtettek alapján az erőszakos közösülés, a szemérem elleni erőszak és a természet elleni erőszakos fajtalanság tényállási elemeit a vizsgált szövegünk magában foglalja. Természetesen ez nem olyan disztíngvált az elkövetési magatartás, mint a hatályos jogunkban, mivel az csak az erőszakra szorítkozik. Nincs utalás a fenyegetésre, illetve az akaratnyilvánításra képtelen állapot kihasználására. Ennek ellenére elmondható, hogy a lassan 2000 éves szabályozás a nálunk éppen hatályos, tehát a legújabb, a legmoder-

¹¹ Természetesen Rómában a három modern bűncselekmény vonatkozásában nem volt külön-külön tényállás. Következik ez abból, hogy a nemi erkölcs elleni cselekmények más megközelítésben nyertek feldolgozást. A passzív alanyokkal szemben alkalmazott erőszak alapján egyértelműen megállapíthatók a különböző modern bűncselekmény formák és ennek római változatai. Vö. TH. MOMMSEN: *Römisches Strafrecht*. Leipzig 1899. 682. s köv. p.

nebb tényállásokhoz hasonlít legjobban. A passzív alanyok körét szinte azonos módon szabályozza. Ugyanis a jelenlegi törvényi szóhasználat „aki mást” és a római jogi „bárkit” közé egyenlőségi jelet lehet tenni. Ugyan a római jog emellett külön kiemeli a gyereket és a nőt, de ezzel a törvényalkotó a cselekmények gyakorisága (nők irányában) és a cselekmények gyermekekre irányuló veszélyeztetés eseteit akarta kiemelni, majd ezután a bárki általános passzív alanyt is belevitte a szövegbe. Egy kis kiigazítással mindhárom mai törvényi tényállás kialakítható lenne a római jogi tényállásból. Ebből viszont két következtetés is levonható, egyrészt a császárkor kezdetén a római társadalmat hasonló sokkhatások érhették, mint a 20. század végének magyar társadalmát. Hasonló liberális tendenciák kerültek előtérbe az emberek gondolkodásában a közerkölcs, a család, a nemi viszonyok megítélésében.¹² Másrészt az is megállapítható, hogy a principatus jogtudománya képes volt a közösséget sértő többféle magatartást egységesen a legmagasabb szinten szabályozni. Olyannyira, hogy bizonyos kiegészítésekkel a mai kor igényeinek is megfelelő lenne. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályok állnak koncepciójukban a római jogi szabályozáshoz legközelebb.¹³ Annak ellenére, hogy a római jog más eszmei jogpolitikai irányelveket alapul véve szabályozta a kérdést ebben a formában, mégis a két jogrend végeredményben ugyanarra a megoldásra jutott.

5. Ami a büntetést és az alaptényálláshoz képest a minősített esetek körét illeti, az alábbiakra hívjuk fel a figyelmet. Hatályos törvényünk szerint mindhárom bűncselekmény alaptényállásában 2 évtől 8 évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti a törvényalkotó az elkövetőt. A római jog álláspontja szerint, minden változatban az erőszakos cselekmény tettesét deportálni kell egy meghatározott szigetre, ami együtt jár a római polgári jog elvesztésével¹⁴ – tudósít bennünket Ulpianus: *damnato de vi publica aqua et igni interdicitur* (D. 48, 5, 10, 2). A római jogi büntetés részben súlyosabb, részben enyhébb volt. Ugyanis a római polgárjog elvesztése vagyon elvesztéssel is járt, és a büntetés elvileg életfogytiglanra szólt, de nem börtönben élete le az életét az elítélt, a szabadság korlátozás egy adott szigetre vonatkozott. Ott normális civil életet élhetett, szerencsés esetben még valamilyen életközösségbe is kerülhetett egy növel.¹⁵

Ami a bűncselekmények minősített eseteit illeti, mind az erőszakos közösülésnél, mind a szemérem elleni erőszaknál és a természet elleni erőszakos fajtalanságnál is ugyanazokat a súlyosbító követelményeket veszi figyelembe hatályos jogunkban a törvényalkotó, amelyek fennforgása esetén súlyosabb büntetés kiszabása indokolt. Így ha a sértett a 12. életévét még nem töltötte be, továbbá a sértett az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása, vagy gyógykezelés alatt áll, illetve a sértettel azonos alkalommal egy-

¹² Az általunk mondottak nem zárják ki Augustus császár azon törekvését amivel a köztársasági kor első időszakának erkölcsi rendjét kívánta visszaállítani. A régi arisztokratikus rend veszélyeztetését éppen a liberális gondolkodásból fakadóan a passzív alanyok legszélesebb variációira is kiterjesztették, amikor a bárki szót használták. Sajnos a köztársaság végének társadalma alapot adott erre. Lásd SVETONIUS: *Caesarok élete*. Bp., 1964. Különösen a Julius Caesarról írt részek.

¹³ Ebből kiderül, hogy egymástól teljesen különböző társadalmakat a jogi praktikum mennyire összeköt.

¹⁴ ZLINSZKY J.: *Római büntetőjog*. Bp., 1991., 39. s. köv. p.; G. PUGLIESE: *Linee generali dello sviluppo del diritto penale pubblico durante in principato*. ANRW II. 14. 763 és köv. p.; SANTALUCIA/HÖBENREICH: i. m. 100. p.

¹⁵ Ulp. D. 48, 19, 2, 1; Ulp. D. 48, 22, 6; Marc. D. 48, 22, 15) Ugyan a törvények tiltották az ilyen személyek részére a házasságkötést, de mivel Marcianus szerint *ius gentium vero utitur* (nem római jogi jogállásúak lettek), tehát nem elképzelhetetlen a *matrimonium non legitimum* (idegenek házassága) illetve a *concubinatus*.

más cselekedetéről tudva többen követik el ugyanazt a magatartást. [Btk. 197. § (2), 198. § (2), 200. § (2) bek.]

Rómában a minősített esetek megítélésében nem volt egységes a törvényhozás. Egyébként a császárkor vége felé a keresztény eszmék hatására a büntetések súlyosbodtak.¹⁶

Justinianus császár egyik rendeletében (C. 9, 13, 1, 3) találunk utalást arra, hogy a szűzek és a fedhetetlen életű özvegyek elrablói ellen a lex Julia de vi publica rendelkezéseit kell betartani. De mivel ezek a rendelkezések ma már nem hozzáférhetők, vissza kell utalnunk a juszthinianuszi törvénytöredék (C. 9, 13, 1) elejére, ahol található egy olyan rendelkezés, hogy a szűzek és tisztességes asszonyok elrablóját halállal kell büntetni. (capitis supplicatio plectendos decernimus). A törvényhozó szokatlan módon rögtön megmagyarázza, hogy miért e szigorú büntetés. A nő elrablásával nem csak az ember személyiségi jogait sértik, mert a bemocskolt szeplőteleniséget és szüzességet nem lehet helyreállítani. (... maxime quum virginitas vel castitas corrupta restitui non possit...) hanem az elraboltat meg is erőszakolja.

Lényegében itt két sui generis bűncselekményvalósult meg, egyrészt az emberrablás, továbbá a nők megerőszakolása. Tekintettel azonban arra, hogy a nőrablás a közönséges eszközcselekményének tekinthető, így az erőszakos közönség egyfajta minősítéséről beszélhetünk. Ugyancsak halállal büntetik azt a személyt is aki gyermeket rabol el, hogy vele fajtalankodjon (qui puero stuprum abducto ab eo vel corrupto comite persuaserit... Paul. D. 47, 11, 2), vagy megvesztegetett kísértőjén keresztül megkörnyékez ugyanebből a célból. A gyerek kétféle módon jut az elkövető kezébe: az elkövető maga rabolja el, vagy a gyerek nevelője illetve gondozója, továbbá a gyerek felügyeletét ellátó megvesztegetett személyen keresztül. Ez utóbbi bűnsegéd ugyanúgy büntetendő, mint a tettes.

Az utóbbi változat egyezik meg hatályos jogunk tényállásaival, mint minősített eset. A kort mint minősítő körülményt a római jog nem vette figyelembe.

Érdekes esetet találunk Constantinus császár egyik rendeletében (Kr. u. 326.)

Si tutor pupillam quondam suam violata castitate stupraverit, deportationi subiugetur, atque universae eius facultates fisci viribus vindicentur, quamvis eam poenam debuerit sustinere, quam raptori leges imponunt. (C. 9, 10, 1)

„Egy gyám”, minthogy a szövegből kiderül – saját gyámleányát megerőszakolta, ezért őt deportálással büntették, és vagyona az államkincstárra szállt. A büntetés éppen olyan, mint az erőszakos közönség idegenek közötti esetben. Ebből következik, hogy a gyámot nem tekintették úgy, mint aki gondozója lenne a gyámlánynak,¹⁷ mert a gyámi viszony csak a vagyon kezeléséig terjedt ki. Megjegyzi még a törvényalkotó, hogy a jelen esetben nem lehet alkalmazni a nőrablásra vonatkozó szabályokat. Ebből is következik, hogy a nőrablást, az erőszakos közönség minősített esetének kezelték annak ellenére, hogy külön nevesített bűncselekményként szabályozták.

6. A vizsgált kérdéskörhöz nem illeszkedik szorosan mégis a római viszonyok között gyakran előforduló esetet kívánunk bemutatni.

Mint köztudott, Rómában a rabszolgákat nem személynek, hanem dolognak tekintették, servi res sunt elvet alkalmazták. Világosan mutatja ezt Ulpianus (D. 19, 1) szöveg-

¹⁶ SANTALUCIA/HÖBENREICH (i. m. 127. p.) szerint különösen a krisztusi ideológia hatására súlyosbodtak a családi rend elleni cselekmények büntetési tételei a császárkor második felében.

¹⁷ FOLDI – HAMZA: i. m. 264. p.

helyei, továbbá Varro r. r. 1, 17, 1 amikor is a rabszolgákat beszélő szerszámnak tekinti (instrumenta vocalia). Kérdés lehet e a rabszolgával szemben erőszakos közöszlést elkövetni. Mivel dolognak tekintették a rabszolga házasságot nem minősítették házasságnak, ezért a rabszolga nővel bármilyen szexuális cselekmény nem sértette a közérkölcst, de a közösség érdekeit sem, hanem csak valakinek a tulajdonjogát. Így a fentebb tárgyalt, bűncselekményi formák körébe nem vonható, csak a rabnő tulajdonosának személyi jogait sértette. A római jog ezt az elvet érvényesítve alakította ki az ide vonatkozó szabályokat.

Papiniusnál a következők olvashatók: quod autem ad servas pertinet, et legis Aquiliae actio facile tenebit et iniuriam quoque competit (D. 48, 5, 6, pr.). Azaz a dologrongálás miatti keresettel, vagy a tulajdonos személyét sértő keresettel lehet fellépni.

Egy Ulpianustól származó forráshely jól példázza a tulajdonosi viszony és a más által a rabszolgán elkövetett nemi bűncselekmény összefüggéseit is.

Si stuprum serva passa sit, iniuriarum actio dabitur: aut, si celavit mancipium vel quid aliud furandi animo fecit, etiam furti: vel, si virginem inmatutam stupraverit, etiam legis Aquiliae actionem competere quidam putant (D. 47, 10, 25)

Ha egy rabszolgánőt nemileg megerőszakolnak, az elkövető ellen a rabszolga tulajdonosa, a tulajdonos személyiségi jogainak megsértése miatt léphet fel keresettel. Ha lopási céllal vitték el a nőt, akkor lopási keresettel (mint egy dolognál) is perelhet. Ha azonban serdületlen szüzet gyaláztak meg, akkor az injuria mellett dologrongálás címén is a legis Aquiliae-val perelhet. A római jog nem ismerte az egység, többség, halmazat büntetőjogi megoldást. Hanem a cumulatíot, vagyis ha a cselekmény két bűncselekményt is megvalósított, mindkét büntett miatt fel lehetett lépni.¹⁸ A jogász nem vizsgálja, hogy a cselekmény erőszakos úton történt, vagy ebbe beleegyezett a rabszolgánő. A tulajdonos személyiségi jogainak megsértése, vagy a dologrongálást illetően ez teljesen közömbös.

Természetesen ezek a szabályok a római jog speciális, a rabszolgákra vonatkozó szabályaiból adódnak, ezért nem vethetők össze a modern jog szabályaival. Csak mint érdekesség, a teljesen más elbírálás miatt kerületek bemutatására.

7. Összegezve az elmondottakat, úgy véljük, sikerült néhány speciális törvényi tényálláson keresztül bemutatni, hogy a római jog a büntetőjog területén milyen magas szinten dolgozta ki a bűncselekmények tényállásait, a tényállások közötti összefüggéseket, amelyek ma is tanulságosak lehetnek a modern kor törvényalkotásánál annak ellenére, hogy a társadalmi viszonyokban milyen nagyfokú változások következtek be. A kiválóan felkészült római jogászok praktikus gondolkodásmódja, és nagyszerű esetjog megoldási készsége, alapjában véve aligha meghaladható szabályozottságot (szabályszerűségeket) alkotott meg.

¹⁸ Ulp. D. 47, 1, 2, 1 szerint neque altera harum actionem alteram consumit (Az egyik cselekmény miatt indítható büntetőeljárást, a másik cselekmény nem emészti föl. Vö. M. KASER: RPR I² 612)

IMRE MOLNÁR

GESETZLICHE STRAFTATBESTÄNDE IM ANTIKEN ROM UND IN UNSEREM GELTENDEN RECHT IN AUSWAHL

(Zusammenfassung)

Der Aufsatz stellt strafbare Handlungen dar, welche in vielen Beziehungen Übereinstimmungen zwischen dem neuesten geltenden ungarischen Recht und den antiken Regelungen aufweisen.

Es handelt sich um Fälle der Notzucht, Sittlichkeitsverbrechen und naturwidrige gewalttätige Unzucht. Der Kreis der Opfer der zweitausend Jahre alten Regelungen stimmt exakt mit dem der heute geltenden Regelungen des ungarischen Strafgesetzbuches überein. Die strafbaren Handlungen der Notzucht und der Sittlichkeitsverbrechen hat ein Mann an einer Frau oder eine Frau an einem Mann vornehmen können. Diese Handlungen konnten auch in der Ehe vorkommen. Die strafbare Handlung der naturwidrigen gewalttätigen Unzucht konnten nur gleichgeschlechtliche Personen begehen.

In unserem Recht können wir diese Schlußfolgerung mit dem Wortlaut des Gesetzestextes durch den Gebrauch der Formulierung „wer einen anderen“, im römischen Recht durch die Verwendung des Ausdrucks „wer jemanden“ begründen.

In der Konzeption stimmt die Regelung des römischen Rechts mit der Auffassung unseres geltenden Rechts überein. Das ungarische Recht hat sich nach den neuesten gesetzlichen Änderungen auf diesen Standpunkt gestellt, mithin auf vor 2000 Jahren entwickelte Grundsätze.

NAGY FERENC

Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól

1. Az európai büntetőjog fogalmáról

1. A címben szereplő „európai büntetőjog” kifejezés alatt nem egy klasszikus értelemben vett jogágot kell érteni, hanem inkább az európai jogfejlesztő folyamatok összefoglaló megjelölését. Arra a kérdésre, mikor lesz Európa-szerte egységesen szabályozott és érvényesülő anyagi és eljárási büntető-, intézkedési- és szabálysértési jog, a válasz: ilyen büntetőjog nincs a láthatáron. Ismeretesen az európai intézmények nem is rendelkeznek közvetlen szabályozási jogosultsággal a büntetőjogra vonatkozóan, azaz az egyes tagállamok illetékesek a büntetőjog területén, azonban ezen nemzeti kompetencia – épp az európai jogi hatásokra is figyelemmel – korlátokkal érvényesülhet. Így – egyebek mellett – a büntetőjogi, eljárási, végrehajtási előírások sem vezethetnek egy adott személy diszkriminálásához, az egyenlő bánásmód felrúgásához, nem csorbíthatók az Európai Emberi Jogi Egyezmény által biztosított alapszabadságok.

Amennyiben pedig a tudományos vizsgálódás keretében „munkacímként” elfogadva az ún. európai büntetőjog kifejezést használjuk, akkor ez a kategória nem azonosítható a nemzetközi büntetőjog, illetve a szupranacionális büntetőjog fogalmával. Az ún. európai büntetőjognak pedig – nézetünk szerint – lehet egy tágabb és egy szűkebb értelmezést adni. Földrajzilag és a tagállamok számát tekintve is *szűkebb értelemben* az ún. európai büntetőjog az Európai Unió büntetőjogaként, vagy *uniós büntetőjogként* nevezhető. Az uniós büntetőjogon belül értelmezendő viszont a közösségi büntetőjog, amely csak az I. pillér jogi eszközrendszere. Tehát az helyesen nem állítható és nem fogadható el, hogy az európai büntetőjog fogalom alatt kizárólag az uniós, pláne a közösségi büntetőjog lenne értendő.

Földrajzilag és a tagállamok számára is figyelemmel *tágabb értelemben* az európai büntetőjog *gyűjtőfogalomként* fogható fel. E szerint a – leegyszerűsítettnek is tekinthető – definíció szerint az európai büntetőjog az európai államok olyan közös büntetőjogi (anyagi jogi, eljárási és végrehajtási) normáinak a foglalatja, amelynek segítségével mint közösség hatékonyabban küzdhet a bűnözés, kiváltképp a határokon átlépő, illetve a szervezett bűnözés ellen. A tágabb értelemben vett európai büntetőjog – az uniós, illetve azon belül a közösségi büntetőjog mellett – tehát magában foglalja az Európa Tanács büntetőjogot érintő aktusait és tevékenységét, kiváltképp az Európai Emberi Jogi Bíróság és a Kínzás Elleni Bizottság munkáját. Megjegyezhető az is, hogy a magyar büntetőjog fejlődésére épp ez volt eddigiekben talán a meghatározóbb hatású: a halálbüntetés

kiiktatásától kezdve a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatán át a hazai végrehajtási intézményekben a Kínzás Elleni Bizottság látogatásaiig. Ezeken túlmenően eddig a büntetőjogilag releváns egyezmények száma meghaladja a húszat. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai büntetőjogi területen kilencven fölé emelkedtek.

Az általunk is használt fogalom-értelmezés szerint tehát az ún. európai büntetőjog körébe nem csupán az Európai Unió büntetőjogi jellegű normái vonandók, hanem az Európa Tanács büntetőjogi tárgyú egyezményei, ajánlásai is, amelyeket a tagállamok követni kötelesek vagy azok követését kötelességüknek érzik (Nagy Ferenc; Karsai Krisztina).

2. Az előzőekben leírtakból következően az európai büntetőjog megjelölés helyett jelenleg még sokkal inkább a büntetőjog európaizálódási, büntetőjogi együttműködési folyamatáról lehet szólni. A büntetőjog európaizálódásánál három kiindulási pont említhető. Az első megközelítés szerint az európai országok büntetőjogának egységesítéséről, azaz egy közös európai büntetőjog, valamint európai büntetőjog-alkalmazó intézmények felépítéséről van szó. A második kiindulási pont a kriminálpolitika és a büntetőjog harmonizálása és koordinációja, vagyis az összehangolási folyamatok a fontosak. A harmadik megközelítési mód pedig a gyakorlati együttműködés területeit célozza meg mind a bűnüldözés, mind a bűnözés ellenőrzésének elemzési és kutatási szintjén. Vagyis indokolt különbséget tenni egyrészt a nemzeti jogok egységesítésére, illetve harmonizációjára irányuló törekvések, másrészt a nemzetek feletti saját, sui generis európai büntetőjog kialakítására vonatkozó igyekezet között. Továbbá különválasztást igényel a jelenlegi helyzetnek, valamint a jövőre irányuló elképzeléseknek a bemutatása és feldolgozása (Albrecht, H.-J.).

A büntetőjog európaizálódásával, az európai büntetőjog fejlődési irányával, tendenciáival, továbbá az alkotmányos, jogállami háttérrel kapcsolatban igen eltérő felfogásokkal, megközelítésekkel találkozhatunk, elsősorban a külhoni szakirodalomban. Elméletileg az alábbi változatok jöhetnek szóba:

- Mindenféle harmonizáció nélkül egyszerű utalás a tagállamok nemzeti jogára.
- Bizonyos nemzeti szabályozások többé vagy kevésbé erőteljesen kialakított részharmonizációja, kiegészítve a nemzeti jogra utalással.
- Bizonyos nemzeti szabályozások teljes harmonizációja, amelynek során a közösségi jog a nemzeti jog helyébe lép.
- A tagállamok jogától független európai büntetőjog megalkotása.

Ezek közül néhány jellegzetes megoldást, dokumentumot veszünk most sorba.

II. Az Európai Modell-Btk.-ról és a Corpus Juris-ről

Az egyik, mondhatni divatosnak is tekinthető álláspont Európában a büntetőjog kifejezett egységesítésére törekszik. Mind az Európai Modell-Büntetőtörvénykönyv, mind a Corpus Juris Europae (CJE) félhivatalos, ámbár ambiciózus kísérletek az európai büntetőjog strukturális kialakítására eltérő stratégiai elképzelés formájában.

1. Az *Európai Modell-Büntetőtörvénykönyvre* vonatkozó memorandumot az Európa Tanács 1996-ban tett felkérésére *Ulrich Sieber* professzor dolgozta ki. Ezen modell-Btk. koncepciója a modell-jellegnek megfelelően nem kötelezőnek szánt szabályozást tartal-

maz, hanem elsődlegesen ajánló, orientáló funkciót tölt be a „szellemi rokonához”, az USA Model Penal Code-hoz hasonlóan. A modell-Btk. az anyagi joggal összefüggő kérdésekre és egészében csak arra terjed ki, vagyis eljárási, végrehajtási kérdéseket nem érint. A szerző a jövőbeli törvényhozást és egy bizottság megalakítását ajánlja, amely a kívánt törvényhozás keretfeltételeit és a modell törvényhozás típusát és struktúráját állapítaná meg.

2. A *Corpus Juris Europae* (CJE) az Európai Parlament felhívására készült el neves európai büntetőjogászok közreműködésével, és az első tervezetet 1997. áprilisában terjesztették elő. A CJE egységes uniós büntetőjogért száll sikra, amely azonban kizárólag az Európai Unió pénzügyi, gazdasági érdekeinek hatékony büntetőjogi védelméhez történő hozzájárulás, s nem több. Ennyiben tehát a CJE az európai büntetőjog fragmentális egységesítését célozza. A CJE – szemben a Sieber-féle modell-Btk. javaslattal – nem csupán anyagi büntetőjogi, hanem eljárásjogi előírásokat is tartalmaz. Az anyagi büntetőjogon belül szól a törvényesség, a bűnösség elvéről, továbbá az arányosság princípiumáról. A büntetőjogászok célja nem az volt, hogy ezen alapelveket újra definiálják, mivel ezek már a tagállamok alkotmányaiban és büntetőtörvényeiben rögzítettek, inkább itt csupán precíz szabályozás kialakítására törekedtek. A bűnösségi elv témakörével összefüggésben külön szabályozás található a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről. Elsőként kerültek meghatározásra az Európai Unió közösségi és pénzügyi érdekvédelmét szolgáló ún. euro-bűncselekmények tényállásai a közösség költségvetését károsító csalástól az ezekhez kapcsolódó pénzmosáson és gazdaságon át a szubvenciók csalásig. A CJE a büntetési tételeket is meghatározza. Természetes személyre szabadságvesztés és/vagy pénzbüntetés szabható ki. Jogi személyekkel szemben legfeljebb 5 évig terjedő ellenőrzés alá helyezés és/vagy egymillió euróig (eredetileg ECU) terjedő pénzbüntetés, amely az okozott kár ötszörösége is emelhető. Mind a természetes, mind a jogi személlyel szemben alkalmazható a bűncselekmény folytán keletkezett haszon és profit elvonása, valamint az ítélet nyilvános közzététele.

A CJE 1997. évi alapverzióját néhány – de nem a legfontosabb pontokon – módosítás, kiegészítés érintette, s az így Firenzében keletkezett CJE második megfogalmazását („Corpus Juris Florence”) zárójelentésként 1999. szeptember 30-án terjesztették elő az Európai Parlamentnek. Ez a jelentés három fejezetre tagolódik: a szükségesség, a legitimitás és a megvalósíthatóság fejezeteire.

A *szükségesség* kapcsán a büntetőjogot nem ultima ratio értelemben értelmezik, inkább az elrettentésre alkalmasság a meghatározó szempont. Továbbá célkitűzés volt a még fennálló bűnüldözési akadályok elhárítása, valamint az ún. zero tolerancia kriminálpolitikájának érvényesítése az unió sérelmére elkövetett vagyont károsító magatartásokkal szemben. Az elhárítandó bűnüldözési akadályok egyike a banktitok lazítása, vagyis a bankoknak információs kötelezettségek teljesítését írják elő az európai bűnüldöző hatóságokkal szemben. A másik bűnüldözési akadály a nemzeti bűnüldöző szervek heterogén mivoltának a meghaladása. A folyamat végén pedig a csalás elleni egységes európai rendszernek kell állni, ami az európai ügyészséget és az OLAF-ot (az uniós csalás elleni hatóságot) is magában foglalja. Végül a bizonyítási szabályok egységessé váló rendszere is törekednek.

A *legitimitással* összefüggésben a Corpus Juris szerzői rögzítik a már említett klaszikus alapelveket: a törvényesség elvét, a bűnösségen alapuló felelősség elvét és az arányosság princípiumát. A CJE új alapelveként fogalmazza meg a büntetőjog alkalmazá-

sa területén a kontradiktórius eljárás princípiumát és az európai territorialitás elvét, s ez utóbbival összefüggésben központi helyet szán az ún. európai bűnüldöző (ügyészi) szervezetnek, amely az unió pénzügyi érdekeit súlyosan sértő bűncselekmények miatti nyomozásra, vádemelésre és vádképviselőre lenne illetékes a tagállamok büntetőbírószámai előtt.

A megvalósíthatóság az eltérő európai jogrendszerek egységesítésének problémakörére vonatkozik. A szerzők a CJE-t olyan „laboratóriumként” fogják fel, amelyben közös, plurális jogot igyekeznek létrehozni és kipróbálni. A megvalósíthatóság azt jelenti, hogy a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerek heterogenitásából az európai büntetőjog közös és egységes „fundusát” kívánják kialakítani (Braun, S.; Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E.).

3. A Corpus Juris éles kritikájával is találkozhatunk a szakirodalomban. Braun szerint a Corpus Juris nem legitim, nem szükséges és jogilag nem megvalósítható. A hivatkozott szerző három tézise a következő:

- A Corpus Juris a gazdasági érdekű bürokratikus, formál-technikai szervezet kifejeződése az Európai Unióban. Az európai felvilágosodás elveihez orientálódó büntető igazságszolgáltatási rendszer célkitűzései nem teljesülnek. A törvényesség elve – miként ezt a Corpus Jurisban értik – csupán tartalom nélküli címke.
- A transznacionális problematikus helyzet kezeléséhez, különösen az Európai Unió szubvenció és támogatási politikájában a Corpus Juris nem alkalmas és nem is szükséges. Az európai jog az európai szankciós jog formájában hatékonyabb és megfelelőbb kezelési lehetőségeket kínál.
- A Corpus Juris az európai közösségi római szerződés értelmében nem léphet hatályba. A közvetlenül hatályos európai büntetőjog ugyanis sérti az európai alapszerződések jogát és az egyes európai alkotmányokat, vagyis a Corpus Juris fennálló formájában jogilag nem megvalósítható.

4. A Corpus Jurishoz kapcsolható legújabb fejleménynek tekinthető a 2001. szeptember 11-i dátummal szereplő összegző jelentés (*Final report*) megjelentetése, amelynek szerkesztője Christine van den Wyngaert, az antwerpeni egyetem professzora. A Final report célja az európai ún. posztkommunista uniós tagjelölt országok uniós szakértőinek kiküldött kérdőívekre visszaérkezett válaszok feldolgozása, azaz az egyes nemzeti törvényhozások számbavétele, elemzése és segítségnyújtás ezen országok felé, hogy hatékonyan tudják védeni az Európai Unió pénzügyi érdekeit. A következő kilenc ország juttatta el jelentését: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Nem szerepel az összeállításban az uniós tagjelölt Ciprus és Málta, továbbá Lettország sem.

A Final report a következő tíz részből épül fel:

1. Az Európai Közösség pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények
2. Büntetőjogi felelősség
3. Szankciók
4. Nyomozás és ügyészi szak
5. Reparáció (tevékeny megbánás)
6. Eljárási jogok
7. Bizonyítás
8. Kárpótlás

9. Bejelentési kötelezettség

10. Nemzetközi együttműködés

Figyelemre méltó, hogy a Final report különbséget tesz az *acquis* jogforrásokban fellelhető ún. *acquis-bűncselekmények* (*acquis-offences*) és az ún. *Corpus Juris deliktumok* között. Az első körbe a szubvenciócsalás, a vesztegetés, a pénzmosás és az ehhez kapcsolódó gazdaság, a bűnszervezetben részvétel és az euró-hamisítás tartozik. Átfogóbb bűncselekményi kört ölel fel a *Corpus Juris* bűncselekményi csoport, e körben – az előbbieken túlmenően – találhatók a következő deliktumok: piac manipulálása, konspiráció a közösségi költségvetés ellen, hűtlen kezelés, hivatali visszaélés, hivatali titok megsértése.

Az EK-szerződés 280. cikkének (2) bekezdése alapján az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmi szintjének „minimuma” (amit elvár az Unió a tagállamoktól, illetve a tagjelöltektől) jelenleg az, hogy legalább olyan fokban és módon védjék az Unió pénzügyi érdekeit, mint ahogy teszik azt a saját nemzeti pénzügyi érdekeik védelme tekintetében.

A nemzeti riportörök egytől egyig úgy nyilatkoztak, hogy az uniós csatlakozásra váró országuk képes a nemzeti jogrendszerébe beépíteni, illetve beágyazni a *Corpus Juris*.

III. Az Európai Unió Alapjogi Chartájáról

1. Az európai közösségi, egyesítési célok, az unió politikai integrációs törekvései az alapjogi kérdések előtérbe kerüléséhez vezettek. A közösségi szervek erősödő hatalmának az alapjogi védelem általi ellensúlyozása szintén szükségessé vált. Egyre erősödő kritikái észrevétel az is, miszerint az európai büntetőjog alkotmányos, jogállami alapra kellene, hogy épüljön, ennek létrejötte azonban még várat magára.

A német elnökség javaslatára az Európai Unió Tanácsa a kölni csúcscrétekezleten 1999. június 4-én mandátumot adott az alapjogok katalógusának az összeállítására. A finn elnökség alatt Tampereben 1999. októberében az alkotmányos alapjogok kidolgozására hivatott testület összetételéről született döntés, majd e grémium (1999. december 17-étől a Konvent) megkezdte a munkáját. A tagállamok, az Európai Parlament és a Bizottság képviselőiből álló 62 tagú Konvent készítette el a Chartát. Végül a francia elnökség alatt a nizzai csúcson 2000 decemberében az Európai Unió három orgánuma az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen proklamálta az európai közös értékek kifejeződésének, az európai identitás részének tekinthető, s ezáltal lényeges legitimációs és integrációs funkciót betöltő Európai Unió Alapjogi Chartáját.

A Charta az uniós tagállamok polgárait érinti és az unió valamennyi szervét és intézményét köti, de jogi kötőerővel nem bír, csupán politikai deklaráció formájában került kihirdetésre (J. Nagy László, Weller Mónika).

2. A Charta felépítése, „tartalommutatója” a következőkben összegezhető:

Preambulum

I. Fejezet: Emberi méltóság

1. cikk: Emberi méltóság

2. cikk: Élethez való jog

3. cikk: (Testi és szellemi) sérthetetlenséghez való jog

- 4. cikk: A kínzás és az embertelen vagy lealacsonyító büntetés és bánásmód tilalma
- 5. cikk: A rabszolgaság és a kényszerszermunka tilalma

II. Fejezet: Szabadságjogok

- 6. cikk: Szabadsághoz és biztonsághoz való jog
- 7. cikk: A magán- és családi élet tisztelete
- 8. cikk: A személyes adatok védelme
- 9. cikk: A házassághoz és a családalapításhoz való jog
- 10. cikk: Gondolati-, lelkiismereti- és vallásszabadság
- 11. cikk: A véleménynyilvánítás szabadsága és az információs szabadság
- 12. cikk: Gyülekezési és egyesülési szabadság
- 13. cikk: A művészet és a tudomány szabadsága
- 14. cikk: Képzéshez való jog
- 15. cikk: A foglalkozás szabadsága és a munkához való jog
- 16. cikk: Vállalkozási szabadság
- 17. cikk: A tulajdonhoz való jog
- 18. cikk: Menekülti jog
- 19. cikk: Védelem a kitoloncolásnál, a kiutasításnál és a kiadatásnál

III. Fejezet: Egyenlőség

- 20. cikk: A törvény előtti egyenlőség
- 21. cikk: A diszkrimináció tilalma
- 22. cikk: A kultúrák, a vallások és a nyelv sokszínűsége
- 23. cikk: A férfiak és a nők egyenlősége
- 24. cikk: A gyermekek jogai
- 25. cikk: Az idősebb emberek jogai
- 26. cikk: A fogyatékos emberek integrációja

IV. Fejezet: Szolidaritás

- 27. cikk: A munkavállalók felvilágosításhoz és meghallgatáshoz való joga
- 28. cikk: A kollektív tárgyaláson való részvételhez és a kollektív intézkedésekhez való jog
- 29. cikk: A munkaközvetítőhöz jutás joga
- 30. cikk: Védelem jogtalan elbocsátás esetén
- 31. cikk: Jogszerű és megfelelő munkafeltételek
- 32. cikk: A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme
- 33. cikk: Családi élet és munkavállalás
- 34. cikk: Szociális biztonság és szociális támogatás
- 35. cikk: Egészségvédelem
- 36. cikk: Általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz való hozzáférés
- 37. cikk: Környezetvédelem
- 38. cikk: Fogasztóvédelem

V. Fejezet: Polgári jogok

- 39. cikk: Aktív és passzív választójog az Európai Parlamenti választásoknál
- 40. cikk: Aktív és passzív választójog a helyi (kommunális) választásoknál
- 41. cikk: A jó közigazgatáshoz való jog

- 42. cikk: Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga
- 43. cikk: Az állampolgári jogok biztosa
- 44. cikk: Petíciós jog
- 45. cikk: A szabad mozgás és tartózkodás szabadsága
- 46. cikk: Diplomáciai és konzuli védelem

VI. Fejezet: Igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok

- 47. cikk: Hatékony jogsegélyhez és tisztességes eljáráshoz (pártatlan bírósághoz) való jog
- 48. cikk: Az ártatlanság véelme és a védelem jogai
- 49. cikk: A törvényesség és az arányosság elvei a bűncselekményekkel és a büntetésekkel összefüggésben
- 50. cikk: Az ugyanazon bűncselekmény miatti kétszeres bűnüldözés és megbüntetés tilalma

VII. Fejezet: Általános rendelkezések

- 51. cikk: Alkalmazási kör
- 52. cikk: A garantált jogok hatóköre
- 53. cikk: A védelem szintje
- 54. cikk: A joggal való visszaélés tilalma

A preambulumot követően hét fejezetből és 54 cikkből álló Charta tulajdonképp nem új jogokat alkot, hanem az uniós tagállamok polgárai számára a közösségi jogban, a nemzetközi emberi jogi szerződésekből, illetve az egyes tagállamok alkotmányaiban biztosított jogokat foglalja össze. A Charta előnyének tekintik azt, hogy egyetlen dokumentumban viszonylag egyszerű és közérthető nyelven tartalmazza a már más jogi dokumentumokban korábban is létező rendelkezéseket, alapelveket.

3. A Charta számos büntetőjogi jellegű és kihatású rendelkezést is magában foglal. Így pl. az élethez való joggal kapcsolatban rögzíti a halálbüntetés tilalmát [2. cikk (2) bek.]. A 4. cikk, amely a kínzás, az embertelen, lealacsonyító büntetés vagy bánásmód tilalmát fogalmazza meg, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének felel meg szinte szó szerint. A rabszolgaság és a kényszermunka tilalmát rögzítő 5. cikk az emberkereskedelem tilalmát is megfogalmazza a harmadik bekezdésben. Az emberkereskedelem tilalma közvetlenül az emberi méltóság elvéből következik és a szabályozás tekintettel van a szervezett bűnözés újabb „fejlődésére” is.

A Charta VI. Fejezetében szabályozott igazságszolgáltatással kapcsolatos jogok, elvek egyúttal alapvető fontosságú büntetőjogi szabályok is. A 47. cikk első bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére támaszkodik. A közösségi jog átfogó védelmet biztosít, mivel a hatékony jogsegélyt bíróságnál garantálja. Ez az elv a tagállamokban is érvényesül, amennyiben közösségi jogot alkalmaznak.

A 47. cikk második bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk első bekezdésének felel meg: „Minden személynek joga van arra, hogy ügyét független, pártatlan és előtte törvény révén létrehozott bíróság tisztességes eljárásban, nyilvánosan és megfelelő időn belül tárgyalja. Minden személy kaphat tanácsot, védheti és képviselheti magát.” A harmadik bekezdés értelmében az Unió Európai Bíróságánál is lehetőség nyílik az eljárási költség-támogatás igénybe vételére, ha ez a segítség a bírósághoz fordulás biztosítása érdekében szükséges.

Az ártatlanság vélelméről és a védelem jogairól rendelkező 48. cikk az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke második és harmadik bekezdésének felel meg, vagyis ezen jog is ugyanolyan jelentőségű és hatókörű, mint az Egyezmény által garantált jog.

A 49. cikkben a törvényesség elve, vagyis a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* klasszikus jogelve kapott megfogalmazást. Ezután közvetlenül szerepel a 49. cikk első bekezdésében a bűncselekmény elkövetését követően az enyhébb büntető törvény vizsgálható hatályára vonatkozó mondat. A 49. cikk második bekezdése értelmében ezen cikk nem zárja ki, hogy egy személyt olyan tevé vagy mulasztás miatt ítéljenek el vagy büntessenek meg, amely az elkövetés idején az általános, a nemzetek összessége által elismert alapelvek szerint büntethető volt. A 49. cikk harmadik bekezdésében a bűncselekmény és a büntetés mértéke közötti arányosság általános elve került felvételre, ami számos tagállam közös alkotmányjogi tradíciója.

A Charta 50. cikke a *ne bis in idem* elvét, azaz a kétszeres értékelés tilalmát rögzíti.

Több kérdés ugyanakkor jelenleg is vitatott, így – többek között – a Chartának az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való viszonya.

A Charta 52. cikkének harmadik bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való viszonyt igyekszik tisztázni. A hivatkozott rendelkezés értelmében amennyiben ezen Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogoknak megfelelnek, úgy azok azonos jelentőségűek és hatókörűek. A Charta egyetlen rendelkezését sem szabad úgy értelmezni, hogy az Egyezménnyel összehasonlítva csekélyebb védelmi szintet érjen el. Egyúttal kiemelhető az uniós jog autonómiája, amely az Egyezménnyel szemben további védelmi szintet biztosít. Ez különösen azon jogokban jut kifejezésre, amelyek a modern kihívásokra (pl. adatvédelem) és a jövőbeni veszélyekre (pl. 3. cikk második bekezdése a bioetikáról) vonatkoznak.

A nemzeti alkotmányos jogokhoz való viszonyt a Charta 53. cikke érinti, azaz a Charta egyetlen rendelkezését sem szabad a nemzeti alapjogok korlátozásaként értelmezni.

A vita eredményeit is összegezve kerül sor 2004-ben a következő kormányközi konferenciára, ami valószínűleg foglalkozik majd – egyebek mellett – a hatáskörökkelhatárolásával és az alapvető jogok Chartájának státuszával. Ezt a Chartát a szükséges pontosításokat követően – amelynek során a benne foglalt jogok tovább gazdagíthatók – kötelező erővel ruházhatják fel és beemelhetik a szerződéses keretek közé. Ilyen értelemben tehát a Charta a jövőbeni európai alkotmány előképe is lehet (Martonyi János).

IV. Egyes kritikai észrevételekről

A II. pont alatt vázolt egységesítést pártoló álláspontok és dokumentumok kritikájaként létezik az a nézet, amely a büntetőjog közelítésének, harmonizációjának igénye mellett kifogásolja az eddigi európaizálódási folyamat hiányosságait, továbbá messzemenően igényli az európai büntetőjog jogállami hátterének megfelelő kialakítását, illetve kifejlesztését. Ennek igen szemléletes kifejeződése az ún. frankfurti iskola képviselőinek 11 tézisben megfogalmazott kritikája az európai büntetőjog jelenlegi helyzetéről (Albrecht, P.-A. – Braum, S. – Frankenberg, G. – Günther, K. – Naucke, W. – Simitis, S.).

1. Az *első tézis* szerint a nyilvános össz-európai alkotmányvita és az európai büntetőjog koncepciója szükségképp összetartozik. Az össz-európai büntetőjognak az európai alkotmány és az alapjogok chartája fejlődésébe kell integrálódnia. Az Európai Unió fennálló alkotmányos elvei – különösen a szubszidiaritás princípiuma – az európai büntetőjog fejlődése során figyelembe veendők.

Ezen első tézis indoklásaként a szerzők megjegyzik, hogy néhány év óta az uniós tagállamokban vitát folytatnak arról, hogy vajon az Európai Uniónak létezik-e alkotmánya, illetve az Unióhoz hozzátartozik-e az alapjogok chartája. Kritikaként fogalmazták meg, hogy ezen alkotmány- és alapjogvita nem szélesebb fronton folyik. E tekintetben szakítanak az uniós jogalkotók azzal a tradícióval, hogy a nagyobb kodifikációs munkálatok folytatásához és legitimitásához széles körű, intenzív nyilvános vitára van szükség.

2. A *második tézis* értelmében az Emberi Jogok Európai Egyezményének elvei és jogai az európai büntetőjog fejlődésének normatív keretét kell, hogy jelentsék. A büntetőjogi törvényesség elve és az igazságügyi/bírói kontroll az egyéni szabadság védelmezendő formáiként az európai büntetőjog normatív kiindulópontját jelenti.

A tézishez kapcsolódó indokolás szerint az európai büntetőjogot be kellene építeni a már meglévő és bevált szupranacionális jogi kontextusba, s e tekintetben kiemelkedő jelentőségű az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Kritikaként fogalmazták meg, hogy nincs világos és meggyőző oka annak, hogy a büntetőjogra irányadó Európai Emberjogi Egyezményben megfogalmazott rendelkezéseket az európai büntetőjog tervezett tervezébe ne vegyék fel.

3. *Harmadik tézis.* Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és most már az Európai Unió Alapjogi Chartája is az egyéni jogok katalógusát tartalmazza. Ezen jogokat a büntetőjog során is biztosítani kell, s így lehet a büntetőjogot transznacionális értelemben legitimálni.

4. *Negyedik tézis.* Az európai büntetőjog aktuális javaslatai a gazdasági/pénzügyi érdekű szelektív adminisztratív szervezet kifejeződései.

Indoklásként rögzítik azt, hogy a belső piac, mint az európai szerződések jogi fogalma az európai büntetőjog trójai lovaként működik. Belőle vezeti le az Európai Unió a tagállamok eltérő előírásainak harmonizációjához a jogalkotási jogosítványt. Mind a pénzmosásra, mind a bennfentes értékpapír-kereskedelemre vonatkozó irányelv jelzi ezt a harmonizálást. Az Európai Unió a közösségi költségvetés pénzügyeiért a felelősséget büntetőjogilag is biztosítani kívánja, s a büntetőjogot a közös piac integrációjára irányuló politikai-adminisztratív fáradozások szükséges elemének érti. Ezen fáradozások büntetőjogi modelljavaslata a Corpus Juris.

5. *Ötödik tézis.* Az európai büntetőjogra vonatkozó javaslatok eddig jobbra belpolitikai eszközök, amelyek az absztrakt fenyegetettség alapján (pl. szervezett bűnözés, külföldiek bűnelkövetése) az állampolgári jogokat - mindenekelőtt a büntető eljárásban - leépítéssel fenyegeti. A szervezett bűnözés, mint az Amszterdami Szerződés jogi fogalma lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy uniós szerződéses együttműködés útján a kötelező, közvetve érvényesülő jogi aktusokkal – kerethatározatokkal és egyezményekkel – befolyásolják és átalakítsák a nemzeti büntetőjogot.

A tézishez mellékelt indoklásban alapvető kritikaként hangzik el, hogy a nyomozati eljárásban az ügyész jogosítványai erősödnek ugyan, azonban az Europol és az uniós csalás elleni hatóság (OLAF) igazságügyi/bírói kontroll nélkül marad. Egyértelmű és

hatékony jogi garanciák nélkül az állampolgári jogokba történő nehezen ellenőrizhető beavatkozás veszélye fenyeget.

6. *Hatodik tézis.* Az európai rendőri hivatal létesítésénél a jogállami elvek nem elégtőően érvényesülnek. A jogi garanciák túlzottan gyengék, az állami jogosítványok pedig nagyvonalúan elmaradnak.

Ezen tézishoz fűzött indokolás megállapítja, hogy az Europolra vonatkozó egyezmény határozatlan jogi fogalmak sokaságából áll, amelyek intenzív jellegű beavatkozási lépéseket engednek meg. Így egy magánszemélynek pusztán gyanúsítása is elegendő, továbbá a gyanú fogalma szubjektívizált. A rendőri jogosítványok behatárolására szolgáló mérce nem átlátható. Különösen az egyezmény 8. és 10. cikkének előírásai jogállam-ellenesek, a demokratikus elvekbe ütköznek. Az Europol parlamenti kontrollja viszonylag gyengén kialakított, éppúgy az egyéni jogvédelem sem kielégítő. Az adatvédelmi előírások a schengeni végrehajtási egyezményrel szemben számos hibát tartalmaznak. A büntetőeljárás további kiépítését illetően – mint azt pl. a Corpus Jurisban megfogalmazódott – a rendőrségnek az ügyészi szakmai vezetéshez való jogi kötöttsége és az igazságügyi/bírói kontroll is nélkülözhetetlen.

7. *Hetedik tézis.* A nemzeti szinten problematikus helyzet eligazításához az európai büntetőjog – különösen az Európai Unió szubvenciós és támogatási politikájában – se nem alkalmas, se nem szükséges. Az Európai Unió elsődleges és szekundér joga elég a hatékony és ügyközelí irányításhoz (támogatási ellenőrzés, szankciós jog).

8. *Nyolcadik tézis.* Az európai törvényhozó közrehatása nélkül létrejövő büntetőjog a közösségi joggal és a nemzeti alkotmányos jogokkal szemben áll.

Az indokolás szerint az Európai Uniónak jelenleg nincs büntető törvényhozási jogosítványa. A büntetőjog az uniós szerződés harmadik pillérének kizárólagos tárgya. A Corpus Juris-szal pedig a szerzők nem csupán jogközelítésre vagy harmonizációra gondoltak, hanem az európai büntetőjog egységesítésére. Egy ilyen célmeghatározás szétfeosztja a harmadik pillér által előírt együttműködés határait, továbbá több tagállam alkotmányi rendelkezéseibe is ütközik.

9. *Kilencedik tézis.* A büntetőjog alternatívájaként az Európai Unió belüli intézményi védőmechanizmusokat és az európai szankciós jogot tovább kell fejleszteni. Az európai szankciós jogban ezért az eljárási jogok kiépítése és a szankciós normák meghatározottsága kényszerítően szükséges.

10. *Tizedik tézis.* A jogállami koncepció értelmében az eljárási standardokat és az intézményi hatalomgyakorlás igazságügyi kontrollját fejleszteni kell. Az Europol és az OLAF-ot ügyészségi és független bírói kontrollnak kell alávetni. Az adatgyűjtési és a nyomozási jogosítványokat oly precízen kell különválasztani, hogy ugyanazért a cselekményért senki sem üldözhető és szankcionálható kétszeresen.

11. *Tizenegyedik tézis.* Az Európai Unió kompetenciáját a büntetőjog területén az európai szerződések kiegészítésével kell precízebbé tenni.

A tézisekben kifejtettekhez kapcsolható az az álláspont, amely a büntetőjog európaizálódását összességében pozitív és egyúttal visszafordíthatatlan folyamatnak tekinti, ez azonban bizonyos veszélyeket is hordoz magában. Utóbbival kapcsolatban különösen a részleges harmonizáló törekvések jelentenek problémát, nevezetesen hogy a szupra-

nacionális jogi tárgyak nagyobb védelemben részesülnek, mint az összehasonlítható nemzeti jogi tárgyak. Ezzel az a kockázat jár együtt, hogy a saját jogrenden belüli koherencia felbomlik. Továbbá miként nemzeti vonatkozásban, úgy európai területen is túlszabályozás állapítható meg, amely a jogalkalmazás jelentős mérvű megnehezedéséhez és a meghozott rendelkezések hatékonyságának csorbitásához vezetnek. Természetesen látni kell, hogy a büntetőjog európai harmonizálása nem jelent automatikusan egységes jogalkalmazást. A harmonizálás azzal a veszéllyel is járhat, hogy az egységesítés csupán a legkisebb közös nevező alapján lehetséges, ami a büntetőjogban a minimális standardok elvesztéséhez vezethet. Ez az álláspont óvakodik az eufórikus hozzáállástól és sokkal inkább a fennálló lehetőségek realisztikus szemléletére törekszik az európaizálódással együtt járó kockázatok és veszélyek lehető minimalizálásával együtt (Zieschang, F.).

V. Az ún. Zöld Könyvről

Az Európai Unió Bizottságának 2001-2003 közötti időszakra vonatkozó akciótervében szerepel az ún. *Zöld Könyv* (The Green Paper) kiadása, amely az európai közösségek pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmével és az Európai Ügyészség létrehozásával kapcsolatban a szakmai vitát szélesebb alapokra kívánja helyezni és ez a javaslat a téma további átgondolására adhat impulzust. A 2001. december 11-i dátummal szereplő Zöld Könyv – amely lényegében a Corpus Juris továbbfejlesztett félhivatalos változatának is tekinthető – súlyponti kérdései a következők:

- A vita előzményei (2. fejezet);
- Alapvonások (3. fejezet);
- Jogi helyzet és struktúra (4. fejezet);
- Anyagi jog (5. fejezet);
- Eljárási jog (6. fejezet);
- Más intézményekhez fűződő kapcsolatok (7. fejezet);
- Bírói kontroll (8. fejezet).

A Zöld Könyvben megfogalmazott javaslat kiemelten foglalkozik az Európai Ügyészséggel, az anyagi és az eljárás jogi kérdéseket is ezzel összefüggésben taglalja. Az Európai Ügyészség alatt olyan intézmény értendő, amelynek az élén a független és utasításadási jogosítvánnyal rendelkező európai vezető ügyész áll, és különbséget kell tenni egyrészt az ügyészség intézménye és igazgatási személyzete, másrészt a delegált európai ügyészek viszonylatában az Európai Ügyészség Hivatala között. A szubszidiaritás elvével összhangban a Bizottság javaslata szerint az Európai Ügyészség decentralizált szervezetű és a tevékenységét a nemzeti jogrendekbe integráltan végzi. Az Európai Ügyészség ugyanis a tagállamokban működő delegált európai ügyészekre támaszkodik, akik a közösségi jogrend és az egyes államok jogrendjei között összekötő szerepet töltenek be. Az európai vezető ügyész a tagállamok javaslatára azon nemzeti köztisztviselők közül választja ki a delegált európai ügyészeket, akik a tagállamokban bűnüldözéssel foglalkoznak, és megfelelő tapasztalattal rendelkeznek. A delegált európai ügyész megbízatásával kapcsolatban több megoldási variáns is létezik. Az egyik lehetőség szerint ezen delegált európai ügyészi megbízatás minden más tevékenységet kizárna. A második lehetőség értelmében elsősorban azon bűncselekmények üldözésével foglalkozna, ame-

lyek a közösség pénzügyi érdekei ellen irányulnak és érdekkonfliktus esetén a közösségi érdek kapna elsőbbséget.

Az Európai Ügyészség feladatai közé tartozik azon terhelő és mentő anyagok, vagyis bizonyítékok gyűjtése, amelyek a közösség pénzügyi érdekeinek védelméhez szükségesek. Az Európai Ügyészség tehát a bűnüldözéssel kapcsolatos intézkedések, vagyis a nyomozások vezetését és koordinálását látja el. Az Európai Ügyészség elsődleges speciális hatáskörrel rendelkezne a nemzeti nyomozóhatóságok kompetenciájával szemben.

Az Európai Ügyészség a nyomozások vezetését átveheti a hatáskörükbe tartozó ügyekben. Az Európai Ügyészség jogosult lenne – bírói kontroll mellett – a büntettesekkel szemben vádat emelni a nemzeti bíróságok előtt. Vádemelésre a közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében kerülhetne sor. A Bizottság fontosnak tartja, hogy a büntető igazságszolgáltatásban a döntési funkció nemzeti keretek között maradjon, s nem tervezi közös igazságügyi szervezet létrehozását, amely az ügyekben döntene.

Az elképzelések szerint nemzeti keretek között maradna és működne a rendőrség, a bírói kontroll, a bírósági eljárás és az ítéletek végrehajtása.

A Zöld Könyv tartalmazza az Európai Ügyészség számára hatályos anyagi büntetőjog tervezetét, vagyis a hatáskörébe tartozó deliktumokat, a büntetéseket és az elévülés kérdését, továbbá a büntetőeljárás rendelkezésekre vonatkozó javaslatot is.

Az Zöld Könyvben rögzített megállapításokra és állásfoglalásokra vonatkozó észrevételeket a Bizottság számára 2002. június 1-ig kellene eljuttatni. Úgy tűnik tehát, hogy az európai büntetőjog tendenciájára, jogállami alapjára vonatkozó vita a közeljövőben is folytatódik.

Válogatott irodalomjegyzék

- ALBRECHT, H.-J.: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. *Belügyi Szemle*, 2000/3. 19. p.
- ALBRECHT, P.-A. – BRAUM, S. – FRANKENBERG, G. – GÜNTHER, K. – NAUCKE, W. – SIMITIS, S.: 11 Thesen zur Entwicklung rechtsstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. (KritV) 2001/3. 279-289. p.
- ALBRECHT, P.-A. – BRAUM, S.: *Kontingentes „Europäisches Strafrecht“ in actio: Schwerpunkte, Konturen, Defizite*. KritV, 2001/3. 312-348. p.
- BRAUM, S.: Das „Corpus Juris“ – Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit. *Juristen Zeitung*, 10/2000. 493-500. p.
- Charta der Grundrechte der EU*. Beilage zu Neue Juristische Wochenschrift, 2000. Heft 39.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union*. C 364/I. 2000. XII. 18.
- Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E. (eds.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Intersentia. Antwerpen – Groningen – Oxford, 2000.
- FARKAS ÁKOS: Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. *Európai Jog* 2001/2. sz. 12-17. p.
- J. NAGY LÁSZLÓ: *Az európai integráció politikai története*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2001.
- KARSAI KRISZTINA: Magyar büntetőjog az európai integráció sodrásában. *Jogtudományi Közlöny* 2002/2. sz. 77-90. p.
- LÉVAI ILONA: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? *Európai Tükör*. 1998. IV. sz.
- MARTONYI JÁNOS: *A jövő Európája – a közösségek közössége*. Magyar Nemzet. 2001. november 10. 6. p.
- NAGY FERENC: Az európai büntetőjog fogalmáról. *Európai Jog* 2001/1. sz. 5-7.p.
- NAGY FERENC: *A magyar büntetőjog Általános Része*. Korona Kiadó, Budapest 2001. 121. p.
- SIEBER, U. : Memorandum egy Európai Modell-Büntetőtörvénykönyvért. *Magyar Jog*, 1998. 6. sz. 372-382. p.
- The Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. Németül: Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. (Brüssel, 11. 12. 2001)
- Van den Wyngaert, Ch. (szerk.): Final report. 11. September 2001. The protection of the financial interests of the EU in the candidate states. Perspectives on the future of judicial integration in Europe.
- WELLER MÓNKA: Az alapjogok védelmének kialakulása és fejlődése az európai közösségekben. *Állam- és Jogtudomány*. XXXVI. évf. 1994. 349-365. p.
- WELLER MÓNKA: Az alapjogi karta és a polgárok Európája. *Fundamentum*. 2000/4. sz. 77-82. p.
- WELLER MÓNKA: Az Európai Unió Alapjogi Kartája. *Acta Humana* 2001. No. 43. 31-44. p.
- ZIESCHANG, F.: Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 113 (2001/2) 255-270. p.

FERENC NAGY

ÜBER DIE ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND DIE
RECHTSSTAATLICHEN GRUNDLAGEN DES EUROPÄISCHEN
STRAFRECHTS

(Inhalt)

Der Verfasser behandelt die folgenden Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Strafrecht:

- I. Über den Begriff des europäischen Strafrechts.
- II. Das Europäische Modellstrafgesetzbuch, das Corpus Juris Europae und Final Report vom 11. 09. 2001.
- III. Über die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
- IV. Kritische Bemerkungen aufgrund „11 Thesen zur Entwicklung rechtsstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts“ von Strafrechtlern der sog. Frankfurter Schule.
- V. Über das Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Brüssel, 11. 12. 2001).

RUSZOLY JÓZSEF

A Budapesti Közellátási Kormánybiztosság (1945)

Bevezetés

1. A közellátás az államnak azt a tevékenységét jelenti, amellyel a lakosság szükségletéről, mindenekelőtt élelmezéséről szervezetten gondoskodik. A közellátásnak van azonban egy olyan, háborús és más rendkívüli körülmények között kialakult jelentése is, amely elsősorban az áruforgalom korlátozása következtében kialakult szükséghelyzetet tükrözi. Háborús viszonyok és egyéb rendkívüli körülmények (forradalom, ellenforradalom, elemi csapások stb.) közepette a közszükségleti cikkek tetemes hányada kikerül a polgári lakosság ellátását szolgáló alapokból, a fennmaradó készlet összegyűjtéséről és felhasználásáról úgy kell gondoskodni, hogy az az adott viszonyoknak minél jobban megfeleljen. Ebből a célból az állam a meglévő apparátusát bővíti, illetőleg új feladatokkal látja el a már meglévő szerveket, melyek mellé sajátos közellátási igazgatási szervezetet is létrehoz.

Ez játszódott le hazánkban is a második világháború éveiben. A háborús megterhelés és a németek egyre fokozódó igényei következtében növekvő élelmiszerhiány miatt a legfontosabb, a lakosság ellátásához szükséges élelmiszerekre bevezették a *jegyrendszert*. A kenyérjegy 1941 szeptemberében először Budapesten jelent meg, ám már 1942 januárjában kiterjesztették az egész országra. A közellátás színvonalát mutatja a hivatalos napi kenyérfejadag alakulása: 1941: 25 dkg, 1942. február: 20 dkg, 1942. november: 16 dkg. A szövetséges Magyarország kormánya soha vissza nem térülő hitelre kiszolgáltatta Németországnak a mezőgazdasági termények jelentős hányadát, így pl.: 1943-ban a 22,7 millió mázsa búzatermés 40%-át.¹

E feladatok visszatükrözödtek a közigazgatás fejlődésében is. A kormány 1941. december 31-én rendeletileg új szervezetet hozott létre, s bővítette a törvényhatósági és a községi igazgatás ez irányú tevékenységi körét is. A 9280/1941. ME sz. rendelet megalakította a *közellátásügyi tárcanélküli miniszter* intézményét, és keretszabályokkal határozta meg feladatkörét.

A miniszter hatáskörébe tartozott:

- a) „a közélelmezés, valamint olyan közszükségleti cikkekre való ellátás irányítása és intézése, amely közszükségleti cikkek fogyasztói forgalmának szabályozását a minisztérium [a kormány] a közellátásügyi miniszter hatáskörébe utal”;
- b) „az áralakulások, ipari és szolgáltatási díjak, munkabérek [...] ellenőrzése”.

¹ KOROM MIHÁLY: *A fasizmus bukása Magyarországon*. Bp., 1961. 76–77.

A közellátásügyi miniszter – hangzott a rendelet – a „*magyar királyi közellátási hivatal* útján látja el feladatát”.²

A törvényhatóságokba *közellátási kormánybiztosok* kerültek, akik feladata volt a közellátási rendelkezések foganatosítása; mellettük bizonyos feladatokat az alispánok is elláttak mint a vármegyék első tisztviselői.

Budapest székesfőváros és a hozzá kapcsolt megyei városok és községek területére vonatkozó illetékességgel a közellátási kormánybiztosokat megillető jogkör és az alispánoknak a közellátására vonatkozó jogszabályokban megállapított hatáskörét Budapest székesfőváros polgármestere gyakorolta.³

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány közellátási minisztere Faragho Gábor csendőrezre-des, a csendőrség volt felügyelője, Horthy Miklós kormányzó Moszkvába küldött fegyverszüneti delegációjának tagja lett, a megyék élére 1945 januárjában a kormány kinevezte a közellátási kormánybiztosokat, akik – miként már korábban is – személy szerint *főispánokkal* voltak azonosak.⁴

Vidéken a közellátási problémákkal a hivatali apparátuson kívül az új típusú hatalmi szervek, a *nemzeti bizottságok* is foglalkoztak. Nélkülük aligha lehetett volna megoldani a lakosságnak közszükségleti cikkekkel való ellátását.

2. Budapesten jelentkeztek a közellátási nehézségek a legsúlyosabb formában, a székesfőváros élelmiszer-ellátása 1945 januárjában–februárjában katasztrofális volt. Jellemzően emelte ki Vas Zoltán kormánybiztos 1945. márciusi nyilatkozatában: „Amióta Budapest felszabadult, 109 vagon élelmiszer érkezett, holott a főváros normális szükséglete napi 80 vagon [...]”.⁵ E helyzet döntő oka a háborús pusztításban, a főváros másfél-hónapos ostromában keresendő. Hozzájárult ehhez a demokratikus magyar kormány-szervek, különösen pedig a közellátási miniszter nem kielégítő tevékenysége is.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány megbízásából Vas Zoltán nemzetgyűlési képviselő vállalta, hogy az általa vezetett *Budapesti Közellátási Kormánybiztosság* élén véget vet a főváros éhínségének, megmenti Budapest lakosságát. A kormánybiztosság 1945. február közepétől 1945. augusztus 1-ig állott fenn. Tevékenységének teljes feltárására források hiányában nem vállalkozhatom. Elsősorban az állam- és jogtörténetileg is jelentős összefüggésekre figyelve e tanulmány célja az, hogy bemutassa a kormánybiztosság és más fővárosi szervek kapcsolatát, feltárja azokat a sajátos vonásokat, melyek e rendkívüli szerv jogkörét jellemezték.

A kormánybiztosság iratanyaga minden valószínűség szerint elpusztult,⁶ csupán a székesfőváros polgármesteri hivatala VIII. és IX. ügyosztályának anyaga és az ún. „K” iratok állnak rendelkezésemre.⁷ Kiegészítő forrásként felhasználom a székesfőváros

² Budapesti Közlöny, 1941. december 31. – 9280/1941. ME sz. r. 2. §.

³ Budapesti Közlöny, 1942. december 31. – 7640/1942. ME sz. r. 2. § (1) bek.

⁴ Az Ideiglenes Nemzeti Kormány létrehozta Közellátásügyi Minisztériumról s a szakigazgatásról, a székesfőváros külön említése nélkül: BERÉNYI SÁNDOR: *A magyar népi demokratikus állam közigazgatása. 1944–1945.* Bp., 1987. 138–140.

⁵ *Országos akció Budapest élelemmel való ellátására.* Szabadság, 1945. március 3.

⁶ A Fővárosi Levéltárban és az Országos Levéltárban nyert felvilágosítás alapján. – 1961. szeptember 29-i főljegyzésem szerint 1956-ban éghetett el az Országos Levéltárban. A *Források Budapest múltjából* 4. kötete (1973) mégis arra enged következtetni, hogy a témának az akkori Párttörténeti Intézet Archivumában is volt forrásanyaga. Vö. a 83. sz. jegyzettel.

⁷ A csupán iktatószámmal hivatkozott iratok e fondban lelhetők föl: XXI.508. Budapest Székesfőváros Polgármesterének iratai: c) Polgármesteri ügyosztályok központi irattára; f) VIII., Közélelmészeti Ügyosztály kormánybiztosi iratai; g) IX., Társadalompolitikai Ügyosztály [...] iratai. *Budapest Főváros Levéltára*

hivatalos lapjában, a Budapesti Közlönyben és a napilapokban (Szabadság, Szabad Nép) megjelent rendeleteket, közleményeket és cikkeket. Ez utóbbiak jelentősége különösen nagy, mert számos olyan politikai problémát vetnek fel a kormánybiztosság tevékenységével kapcsolatban, melyek az iratokból alig vagy egyáltalán nem deríthetők fel.

I.

1. Az ostrom nehéz napjai alatt a polgári közigazgatás megszűnt a fővárosban. Alig értek véget a harcok Pesten, a demokratikus pártok, valamint a szakszervezetek képviselői nyomban hozzáálltak a súlyos nehézségek megoldásához. Még dörögtek az ágyúk, amikor 1945. január 21-én a négy demokratikus párt és a szakszervezetek 8–8 képviselőjéből megalakult a *Budapesti Nemzeti Bizottság* (BNB).⁸ Csorba János polgármester a Fővárosi Közlöny beköszöntő cikkében leszögezte: „A kormányhatalom távollétében a Budapesti Nemzeti Bizottság gyakorolja Budapesten a legfőbb politikai hatalmat, végrehajtó szerve pedig a polgármester.”⁹ Valóban – mint azt Nagy Lajos is kimutatja – a főváros új életének első két-három hónapjában nem volt olyan lényeges kérdés, melyben a BNB valamilyen módon állást ne foglalt volna. A BNB két formában ülésezett: plenáris üléseket csak nagyobb időközökben tartott, a bizottság kebelén belül létrehozott *ötös bizottság* viszont igen gyakran összejött; mintegy kéthónapos tevékenysége alatt 194 határozatot hozott.¹⁰

A BNB a többi nemzeti bizottsághoz hasonlóan maga is társadalmi alapon létrejött, állami feladatokat ellátó öntevékeny szerv volt; mint ilyen a közigazgatás ideiglenes rendezése folytán jogilag nem illeszkedhetett be az önkormányzati igazgatási szervezetbe.¹¹ A BNB-nek és ötös bizottságának állásfoglalásai éppen ezért hivatalos közlésben mint nemzeti bizottsági határozatok nem jelenhettek meg,¹² hanem valamely hatósági vagy hivatali szerv – az esetek többségében a polgármester – rendelete, határozata formáját öltötték magukra. A BNB apparátusa tulajdonképpen a székesfőváros polgármesteri hivatala volt. A polgármesterre is kötelezőek voltak a nemzeti bizottsági határozatok.

A BNB első ténykedése az volt, hogy Csorba János kiskgazdapárti ügyvéd, volt országgyűlési képviselő személyében kinevezte a polgármestert és a két alpolgármestert (a szociáldemokrata Bechtler Pétert és a kommunista Jámbor Alajost)¹³, ők pedig nyomban hozzáálltak az igazgatási apparátus újjászervezéséhez. A legfontosabb feladatok egyike a közélélmzési (VIII.) polgármesteri ügyosztály tevékenységének megindítása volt. Ez az ügyosztály 1945. január 25-e táján – a közélélmzési ügyeket Vas Zoltán alatt is

fondjainak jegyzéke. Szerk. BÓNIS GYÖRGY. Bp., 1970. „Az iratokat – olvasható a VIII. ügyosztály 1945–1949-i tevékenységéről az újabb levéltári kalauzban – külön »K« jelzéssel iktatták, mert ezt a tevékenységet az ügyosztály egész Nagy-Budapest területére kiterjedő közellátási kormánybiztosi megbízásából adódóan végezte.” *Budapest Főváros Levéltára.* Szerk. KENYERES ISTVÁN, SIPOS ANDRÁS. Bp., 1997. 165–166.

⁸ NAGY LAJOS: *A Budapesti Nemzeti Biztosság működésének történetéhez (1945. január 21.–1945. április 21.).* Levéltári Közlemények 1961. (32) 127.; *A Budapesti Nemzeti Bizottság jegyzőkönyvei. 1945–1946.* Szerk. GÁSPÁR FERENC, HALASI LÁSZLÓ. Bp., 1975. (Budapest Főváros Levéltára forráskiadványai 7.) A továbbiakban: *BNB jkv.*

⁹ CSORBA JÁNOS: *Új idő – új szellem.* Fővárosi Közlöny, 1945. február 16.; I. sz., I. p. (1:1.)

¹⁰ NAGY LAJOS, 133.

¹¹ 14/1945. ME sz. r.

¹² Ennek nem mond ellent az, hogy a nemzeti bizottsági határozatokat később összegyűjtötték és kiadták.

¹³ Fővárosi Közlöny, 1945. február 16. (1:2.) – 1/1945. BNB, 2/1945. BNB és 3/1945. BNB sz.

összefogó Gámenczy Béla tanácsjegyző, helyettes tanácsnok vezetésével – meg is kezdte működését. Néhány nap múlva már felhívta „az élelmiszeripari érdekeltségek, különösen a pék- és húsiparosok, valamint a vendéglátó ipar, továbbá a malmok vezetőit, hogy a közélélmzési kérdések megbeszélése és a közellátási munka megindítása céljából mielőbb jelentkezzenek”; ugyancsak jelentkezésre szólította fel a polgármester az ügyosztályhoz tartozó üzemek és intézmények alkalmazottait is. Az első időkben közellátási ügyekkel Jámbor Alajos alpolgármester is foglalkozott.¹⁴

A legfontosabb kérdésekben a nemzeti bizottsági állásfoglalások szerint a polgármester döntött. Első intézkedései közé tartozott az élelmiszerek és nyersanyagok *zárolása*. Velük csak a polgármester rendelkezhetett.¹⁵ A BNB határozatának megfelelően a polgármester így intézkedett: „mindaddig, amíg segítséget nem kap a főváros, elsősorban a terhes és szoptató anyák, továbbá az 1–14 éves gyermekek részesülhetnek napi 10 dkg kenyérben”.¹⁶

Az élelmzés jelentőségére tekintettel 1945. január 28-i ülésen a BNB is foglalkozott e kérdésekkel. A polgármester beszámolt a városházi adminisztráció helyreállításáról, közölve: „a közellátás tekintetében sikerült felvenni az érintkezést Csernisev tábornagy városparancsnokkal, akinél a legnagyobb megértést tapasztalta”. A bizottsági ülésen részt vevő Faragho Gábor közellátási miniszter is kijelentette: „Az orosz katonaság, az orosz hatóság annyira a kezünkre járnak, hogy azt el sem tudjuk képzelni, a jóindulat meg van bennük, de pillanatnyilag nehezen tudnak még segíteni.”¹⁷

A szovjet hadsereg főparancsnoksága február elején 400 tonna élelmiszert utalt ki Budapest számára.¹⁸ A Debrecen központú országrészekben is hamar megindult a gyűjtés a főváros, „az inséges vidékek” megsegítésére. Az ország falvaiban a nemzeti bizottságok és a *Nemzeti Segély* bizottságai széles körű gyűjtőakciót indítottak. Február első felében már meg is érkeztek Orosháza, Makó, Battonya, Hódmezővásárhely és a többi dél-alföldi helység első szállítmányai a főváros éhező lakossága részére. „Nem véletlen – valljuk mi is a korabeli sajtóval egybehangozóan –, szimbolikus jelentőségű, hogy a földmunkások, a szegényparasztok városai, a Viharsarok nagy parasztközségei nyújtják ki először kezüket [...]”¹⁹

Az élelmiszer-szállításokkal egyidejűleg február elején megkezdődött a főváros „főlesleges” lakosságának, mindenekelőtt a gyermekeknek vidékre telepítése.²⁰

A szovjet és a hazai segítség újabb intézkedéseket tett szükségessé, éppen ezért az ötös bizottság február 5-én felhívta a polgármestert: haladéktalanul adjon ki rendelkezést az élelmiszer-szállítmányok elosztásáról.²¹ A polgármester rendelete szerint az élelmiszerek átvételét, kezelését és kiadását a főváros erre a célra rendelt intézménye, a köz-

¹⁴ „A fővárosnak olyan mértékben nagy feladatai vannak [...]” Dr. Csorba János polgármester nyilatkozott [...]. Szabadság, 1945. január 28.; *Élelmiszerhez kell juttatni az ipari munkásságot*. Szabadság, 1945. február 15.

¹⁵ Fővárosi Közlöny, 1945. február 16. (1:7.) – 12/1945. pm. sz. rendelet (*Élelmiszerek és nyersanyagok zárolása*, 1945. február 7.; először falragaszon jelent meg); Nagy Lajos, 134.; BNB jkv. 25.

¹⁶ *Elsősorban a terhes és szoptató anyák* [...]. Szabadság, 1945. január 25.

¹⁷ *A közellátás, a Nemzeti Segély-akció* [...] a Budapesti Nemzeti Bizottság ülésén. Szabadság, 1945. január 31.

¹⁸ *Négyszáz tonna élelmiszert utalt ki Budapest számára a Vörös Hadsereg főparancsnoksága*. Szabadság, 1945. február 3.

¹⁹ *Orosházi üzenet*. Szabadság, 1945. február 10.

²⁰ *Dél-Tiszántúl népe szeretettel várja Budapest éhező lakosságát*. Szabadság, 1945. február 3.

²¹ Nagy Lajos, 134.; BNB jkv., 26–27.

ségi élelmiszerárúsító üzem végezte.²² Az élelmiszerek elosztására sajátos megbízotti rendszert szerveztek: minden ház házmegbízottat választott, akik maguk választották meg a tömbmegbízottakat. E megbízottak írták össze az ellátatlan személyeket. E munka jelentőségére vall, hogy a polgármester rendelete mindennemű visszaélést népbíróság elé állítással és vagyonelkobzással fenyegetett.²³ Az e kérdésekkel foglalkozó VIII. ügyosztály támogatására és közvetlen ellenőrzésére a BNB a pártok által delegált egy-egy tagból álló *albizottságot* küldött ki.²⁴

A beérkező élelmiszer-szállítmányok mennyisége Budapest másfélmillió lakosságához képest aránytalanul kevés volt, még az elemi létszükségleteket is alig-alig tudta fedezni. Ahhoz pedig, hogy az élet a romokon meginduljon, és az ország szíve ismét dobogjon, elsősorban arra volt szükség, hogy a lakosság, benne az ipari munkásság, élelmiszerekhez jusson. Ilyen körülmények között merült fel a BNB-ben *közellátási kormánybiztos* kinevezésének gondolata.

Az egykorú sajtó közlése szerint a főváros megsegítése érdekében „Budapest munkásságának küldöttei” – szám szerint négyen – 1945. február közepén jártak a kormány-nál, Debrecenben. A BNB által megbízott küldötteket – a híradás szerint – megdöbben-tette az a nemtörődomség, mellyel a minisztérium viseltetett Budapest éhező lakossága iránt. A háborútól viszonylag keveset szenvedett Alföld a hadiesemények nagy pusztítá-sai ellenére is tejjel-mézzel folyó kánaánnak tűnt a 10 dekás kenyérfejadag mellett, azt pedig indokként végképp nem tudták elfogadni, hogy a szállítási eszközök hiánya nem teszi lehetővé a hathatósabb segítséget.²⁵ Az MKP Központi Vezetősége február 23-án „elégedetlenségét fejezte ki a közellátási minisztérium működésével szemben és megál-lapította, hogy a minisztérium nem tett meg mindent, ami módjában állott, hogy biztosít-sa az éhező budapesti lakosság minimális élelmezését [...] sürgősnek tartja az egész élelmezési politika gyökeres megváltoztatását”.²⁶

A budapesti delegáció megtette az első lépéseket ezen az úton. A kormány – egyes tagjaival és a pártok vezetőivel történt megállapodás alapján – rendeletet bocsátottak ki a még kinnlévő termények betakarításáról, az ország egész területére vonatkozóan beve-zették a 25 dkg-os kenyérfejadagot és a 90%-os lisztkiórlési vámot. A kormány az érte-kezlet javaslata alapján „Budapest közélélmezésének teljhatalmú megbízottjává Vas Zoltán kommunista párti nemzetgyűlési képviselőt bízta meg”.²⁷

2. A közellátási kormánybiztos feladat- és hatáskörét a 256/1945. ME sz. kormány-rendelet határozza meg. A rendelet igen széles jogkörrel ruházza fel a kormánybiztost.

²² Fővárosi Levéltár (a továbbiakban FL) Polgármesteri Hivatal [Pm.] 115. 088–VIII/1945. sz.

²³ Polgármesteri rendelet az élelmiszerellátásról. Szabadság, 1945. február 2.

²⁴ Nagy Lajos, 138.

²⁵ Kell-e éheznie Budapest népének? Szabadság, 1945. február 20.; Nagy Lajos, 138.

²⁶ A Magyar Kommunista Párt Központi Vezetőségének ülése. Szabadság, 1945. február 25.

²⁷ Kell-e [...] Szabadság, 1945. február 20. Az értekezleten részt vettek: a miniszterelnök, a belügymi-niszter, a közélélmezési és a földművelési miniszter, valamint a demokratikus pártok küldöttei és a budapesti delegátusok. – E lap tudósítása és más források között némi ellentmondás van. A BNB kiküldöttei mindany-nian nem voltak „Budapest munkásságának küldöttei”. A BNB ötös bizottsága IX/1–1945. BNB sz. határo-zatával Varga Béla (FKGP) vezetésével Bechtler Pétert, Kossa Istvánt és a csepeli üzemi bizottság elnökét (Drahos Józsefet) küldte Debrecenbe. A delegációt mégis Nagy Ferenc (FKGP) vezette, s tagja lett Vas Zoltán is, aki ugyancsak tagja volt a BNB-nek. BNB jkv. 32.

„Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. évi február 15. napján hozott határozata értelmében – írta Dálnoki Miklós Béla miniszterelnök – kinevezem Önt Budapest székesfőváros és vidékének²⁸ közellátási kormánybiztosává.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány határozata alapján feljogosítom Önt, hogy Budapest és vidéke közellátását, valamint a szükséges üzemanyagok (szén, benzin stb.) biztosítása végett minden olyan rendelkezést megtegyen, amely az élelmiszerek beszerzésére, összegyűjtésére, a Budapestre szállított élelmiszerek szétosztására szükséges. Kifejezetten feljogosítom Önt, hogy szükség esetén a hatáskörébe utalt közellátás biztosítása végett igénybe vehesse bárhol és a megengedett fejadag és a szükséges vetőmag meghagyása mellett bárki birtokában fellelhető élelmiszerkészletet a forgalmi ár megtérítése mellett.

Az Ön hatáskörébe tartozik Budapest felesleges lakóinak, elsősorban asszonyoknak, gyermekeknek a kitelepítése is.

Utasítom az összes közigazgatási hatóság vezetőjét és a minisztériumoknak Budapesten tartózkodó tisztviselőit, hogy a kormánybiztos úrnak fent körülhatárolt hatáskörébe akár közvetlenül, akár közvetve kiadott rendeleteit és utasításait késedelem nélkül teljesítsék.”²⁹

Ahhoz, hogy a kormánybiztos élhessen e rendeletbeli jogosítványával és teljesíthesse Budapest lakossága iránti kötelezettségeit, megfelelő apparátusra volt szüksége. Ennek érdekében az ötös bizottság – Bechtler Péter beszámolója nyomán – február 16-án minden élelmezéssel kapcsolatos ügyosztályt (különösen a VIII. és IX. számúakat) és a fővárosi üzemeket alárendelte a kormánybiztosnak. Az ötös bizottság XI/16–1945. BNB sz. határozatában szó szerint ezt mondta ki: „az Ideiglenes Nemzeti Kormány által kinevezett kormánybiztos alá tartozik a székesfőváros valamennyi élelmezési üze me és élelmezési kérdésekben érdekelt ügyosztálya.”³⁰ A kormánybiztos hivatalba lépésére utal az élelmezési ügyekkel kapcsolatos rendelet megszületése is, melyet 1945. február 14-én még polgármesteri határozatként fogalmaztak meg, február 19-én viszont már a kormánybiztos adta ki.³¹

A kormánybiztos, bár erre az idézett rendelet kifejezetten nem jogosította fel, létrehozta saját hivatali szervét is: a *Budapesti Közellátási Kormánybiztosságot*. A kormánybiztosság főosztályokra, osztályokra és alosztályokra tagolódott. Ezek személyzetét a főváros állította ki áthelyezés (kirendelés) útján. A főváros hivatali apparátusának és a kormánybiztosságnak mindvégig szoros kapcsolata volt. A kormánybiztosság jogilag így is elkülönült szervnek tekintendő.

A főváros és a kormánybiztos közötti jogviszonyok egyik legfontosabb összetevője a pénzügyi kapcsolat volt, mely kihatott a kapcsolat más oldalaira is. Erről a kormánybiztos így rendelkezett: „A közellátási kormánybiztos pénzügyi szükségletét a székesfőváros által felvevendő és a kormánybiztos rendelkezésére bocsátandó 50.000.000 pengős kölcsönön kívül különböző egyéb hitelműveletekkel, valamint a Budapestre felszállított és értékesített élelmiszerek árkülönböztetéből fedezi.” A kormánybiztosság alkalmazásá-

²⁸ Budapesti Közlöny, 1942. december 31. – 7640/1942. ME sz. r. – A rendelet értelmében közellátásilag Budapesthez tartoztak Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestlőrinc, Rákospalota és Újpest megyei városok, valamint Albertfalva, Békásmegyer, Budatetény, Czinkota, Csepel, Mátyásföld, Nagytétény, Pesthidegkút, Pestszentimre, Pestújhely, Rákosc saba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosszentmihály, Rákosliget, Sashalom, Soroksár és Vecsés községek.

²⁹ *Vas Zoltán* – közellátási kormánybiztos. Szabadság, 1945. február 17.; *Vas Zoltán nemzetgyűlési képviselő kormánybiztossá való kinevezése*. Fővárosi Közlöny, 1945. február 27. (2:19.)

³⁰ *Nagy Lajos*, 135.; *BNB jkv.* 34–35.

³¹ FL Pm. 115.088–VIII/1945.

ban lévő fővárosi alkalmazottak fizetését a kormánybiztos fedezte, ugyancsak megtértette a polgármester által a kormánybiztosság felállítására előtt és annak első napjaiban viselt kiadásait, az élelmiszer-árúítás bevételei viszont a kormánybiztosságot illették.³²

A BNB minden segítséget megadott a kormánybiztosságnak. 1945. február 28-án megrázó hangú felhívást bocsátott ki Budapest megsegítése érdekében. Megállapította: „Nincs szabad demokratikus Magyarország Budapest nélkül. A mi városunkat tiporta legerősebben végig a fasiszták háborúja. De mi mértük a legsúlyosabb csapásokat is a reakcióra [...]”.³³

A közellátási kormánybiztos első intézkedései közé a fővárosi élelmiszer-készletek növelését célzó rendeletek tartoznak. E cél érdekében 1945. február 18-án 12/1945. KKB sz. rendeletével *lefoglalta* az ország területén a termelőknél kintlévő *összes terménykészletet* a fejadagon és a vetőmagon kívül.³⁴ A kormánybiztos utasította „az összes közületek vezetőit (alispánok, főszolgabírák, polgármesterek, községi előljáróságok), hogy hatóságuk területén lévő lefoglalt élelmiszer-készleteknek a számbavételét a helyi Nemzeti Bizottság, ilyenek nem léte esetén a pártok (Kisgazdapárt, Nemzeti Parasztpárt, Szociáldemokrata Párt, Magyar Kommunista Párt) képviselőinek bevonásával [...] haladéktalanul kezdjék meg a számbavett készletek összegyűjtését, és azokat [...] haladéktalanul szállítsák Budapestre”. „A városok, községek vezetői és lakossága, az üzemek munkássága és tisztviselői, amennyiben élelmiszer-jegyrendszer útján részesülnek [...] bocsássák Budapest népének a rendelkezésére fejadagiuk 10 %-át.” A rendelet betartásának igen szigorú szankciója volt. „Aki – írta a kormánybiztos – jelen rendeletemben foglaltaknak eleget nem tesz, azt kijátssza, vagy be nem tartását, illetőleg kijátszását elősegíti, a készleteket elrejt, vagy bármi más módon a rendelet végrehajtását megakadályozni vagy késleltetni igyekszik, aki Budapest éhező népe előtt akár csak egy kg-ot is eltulajdonít: az ellen személyre és állásra tekintet nélkül legkönyörtelenebbül fogok eljárni, internálásra, súlyosabb esetekben pedig népbíróság elé állításra javaslatot teszek.”

E „begyűjtés rendelet” végrehajtási utasítása részletesen szabályozta a vidéki közigazgatási vezetők kötelezettségeit, különösen aláhúзва a lefoglalt készletek mennyiségre vonatkozó kimutatások felterjesztésének kötelezettségét.³⁵

E rendeletek elvileg valóban elégségesnek mutatkoztak az élelmiszer-készletek radikális begyűjtésére, azonban nem számoltak a tényleges lehetőségekkel. Végrehajtásukhoz az éppen hogy feléledő önkormányzati közigazgatás nem volt elég erős. Ezért döntő mértékben ezekben az időkben még a nemzeti bizottságok felsőbb utasításokkal aligha irányítható szervezetére lehetett volna csak támaszkodni.

Nemzeti bizottsági forrásaink között nem találtunk olyan adatokat, melyek e rendeletek végrehajtását igazolnák. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a vidék nem segítette volna a fővárost. Ellenkezőleg: a társadalmi adakozással összegyűjtött élelmiszerek

³² FL Pm. 236–VIII/1945. sz. és 1662/1945. KKB sz. – Megjegyzem: a Budapesti Közellátási Kormánybiztosság KKB jelzést viselő iratai vagy a megadott polgármesteri hivatali irat mellett találhatók, vagy a Budapesti Közlöny hivatkozott számában jelentek meg.

³³ NAGY LAJOS, 131.

³⁴ Fővárosi Közlöny, 1945. február 27. (2:19–21.) – A 12/1945. sz. rendelet (*Az ország fölötti élelmiszer-készleteinek lefoglalása*); a 83/1945. KKB sz. is (*Az élelmiszerkészletek lefoglalására kiadott rendelet végrehajtási utasítása*, 1945. február 23.). A Fővárosi Közlönyben KÖZELLÁTÁSI KORMÁNYBIZTOS RENDELETEI címmel külön rovat nyílt. Tanulmányomban csak a fontosabb rendeleteket említem.

³⁵ Fővárosi Közlöny 1945. 2. sz. – Ld. az előző jegyzetet!

mennyisége 1945 márciusában tetemes volt. Ám az is igaz, hogy a kormánybiztosnak e rendeletei az adott viszonyok közepette nem voltak végrehajthatók.

A vidéki gyűjtőakciók mellett továbbra is nagy jelentőségű volt a megszállók közreműködése. A szovjet kormány 1945 márciusában újabb 20.000 tonna élelmiszert bocsátott az éhínséggel küzdő főváros és a bányavidékek rendelkezésére. Ez két hónapra szavatolta a főváros ellátását.³⁶

A kormánybiztos 84/1945. sz. rendeletével utasította a budapesti és a Pest környéki háztartások vezetőit élelmiszerkészleteik bejelentésére, s egyidejűleg rendelkezett az *étkezési jegyek* bevezetéséről is. A minimális készleteket (20 kg burgonya, 8 kg liszt, 3 kg szalonna) meghaladó élelmiszer-készleteket jelenteni kellett az *élelmiszerjegy-központ*nak. A legszigorúbb szankciók fenyegették az élelmiszerek rejtgetőit. A kormánybiztos még jobban megszigorította az élelmiszerek központi elosztásának korábban bevezetett rendszerét is: „A legszigorúbban megtiltom, hogy vidékről a fővárosba érkező élelmiszer szállítmányokat, ideértve a magánosok (batyuzók) által szállított készleteket is, bárki feltartóztassa, ellenőrizze, vagy elkobozza.”³⁷

A rendelet bevezette a kenyér- és az étkezési jegyeket. Ezzel kiszélesítette az *egytálételes* akciót. Jellemző ezen intézkedések méreteire, hogy március végén 650.000 ember részesült kenyérelosztásban, 200.000 pedig a népkonyhákban étkezett, s 196 sütőipari üzem tartozott a kormánybiztos rendelkezése alá.³⁸ Azok ellen akik visszaéltek a rájuk bízott élelmiszerek felhasználásával, súlyos szankciókat alkalmazott a kormánybiztos. Így pl.: 1945 májusában internáltatta N. P.-t a Bánd-féle kenyérgyár felelős vezetőjét, mert a kiutalt 82 mázsa lisztel nem tudott elszámolni.³⁹

Az élelmiszer-ellátással kapcsolatban ezenkívül számos rendelete látott napvilágot, így többek között: az egyminőségű kenyér előállításáról, az élelmiszerek árusításának ellenőrzéséről, a tejellátásról, a kenyérgyárakról stb.⁴⁰

A BNB felhívása nyomán a kormánybiztos szorgalmazta a *kertművelést* is. „A körülmények sajnos egyelőre nem teszik lehetővé, hogy Nagy-Budapest területére nagyobb mennyiségű élelmiszer érkezzen vidékről, ezért [...] lakosságnak saját magán kell segíteni úgy, hogy minden talpalatnyi helyet kertileg megművel.” Azon telkeket, melyeket birtokosaik nem tudtak volna megművelni, a tulajdonjog változatlan fenntartása mellett ingyenes használatba ki kellett adni olyan családoknak, amelyek képesek voltak erre. „Egy családnak akkora területet utaljon ki a helyi hatóság, amennyit az igénylő családjával együtt szükség esetén felásni is képes.”⁴¹

Később a Budapesti Közellátási Kormánybiztosság kertészeti osztályának állásfoglalása alapján 40–50 km-es körzetben is kiterjesztették a budapestiek kertgazdálkodását.⁴² Az osztály vezetője a kertészet szervezésével a BNB ötös bizottsága által február 5-én és

³⁶ *Húszezer tonna élelmiszert bocsájt a Szovjetunió kormánya az éhínséggel küzdő főváros lakosságának és a bányavidékek munkásai rendelkezésére.* Szabadság, 1945. március 26.

³⁷ Fővárosi Közlöny 1945. március 2.; 3. sz. – 84/1945. KKB sz. (*Élelmiszerkészletek bejelentése és étkezési jegyek bevezetése*; 1945. február 25-i falragasz nyomán).

³⁸ *Húszezer tonna élelmiszert kaptunk a Szovjetuniótól.* Szabad Nép, 1945. március 25.

³⁹ *Pékrazsán a kormánybiztos detektívjeivel.* Szabadság, 1945. május 8.

⁴⁰ FL 3827/1945., 3828/1945., 3592/1945., 3086/1945. sz. KKB kormánybiztosi rendelete

⁴¹ Fővárosi Közlöny, 1945. március 6. (4:33) – 135/1945. KKB sz. (*Nagy-Budapest mező- és kertgazdasági ingatlanainak, valamint be nem épített területeinek kötelező megművelése*; 1945. február 28-i falragasz nyomán).

⁴² *Mi történik a kertgazdálkodás terén?* Szabadság, 1945. március 10.

28-án megbízott Somogyi Imre, a *Kertmagyarország felé* (1943) szerzője, a belterjes mezőgazdaság gondolatának apostola volt.⁴³

A mezőgazdasági munkák érdekében a kormánybiztos rendeletet adott ki a lovak és fogatolt teherjárművek nyilvántartásba vételéről,⁴⁴ majd 611/1945. sz. rendeletével a *Budapesti és Környéki Szekérfuvarosok Testülete* útján térítés ellenében igénybe is vette azokat.⁴⁵ E rendeletek végrehajtását a kormánybiztos felkérésére a polgármester többször is ellenőrizte.⁴⁶

A Budapestről történő kitelepüléseket a kormánybiztosság kitelepítési főosztálya irányította, ez azonban több helyen ellenállásba ütközött. A kormánybiztos elítélte a vidéki hatóságok ilyen állásfoglalásait. „Tudomásomra jutott – írta –, hogy egyes vidéki városokban a Budapestről érkezők letelepülését engedélyhez kötik. A főváros kitelepülő lakosságát befogadni és életét megkönnyíteni mindenkinek hazafias kötelessége, ezért a leghatározottabban megtiltom, hogy bárki ilyen zaklató rendelkezést kiadjon vagy fogadtatósítson.”⁴⁷

A kormánybiztos nem élelmezésügyi tevékenysége – a jelek szerint – jóval szűkebb körű volt, mint az előzőekben érintett intézkedéseinek terjedelme. Az általam feltárt forrásanyag nem terjed túl a kormánybiztos közélelmezési tevékenységével kapcsolatos iratanyagon, ezért másirányú működésére csak utalásokra támaszkodhattam. A nem közélelmezési intézkedések közül csak példaként említem meg, hogy zárolta a gyógyszerforgalmat,⁴⁸ a kormánybiztossági alapból kölcsönt adott a főváros kommunális üzeminek (Budapesti Elektromos Művek, Gáz- és Villamosművek, BSZKRT), s anyagilag támogatta a budapesti szakszervezeteket.⁴⁹

A kormánybiztos a főváros lakossága iránt vállalt felelőssége tudatában nem mindig tartotta be azokat az eljárási szabályokat, melyek annyira jellemezték a közigazgatást. Legjellemzőbb példa erre a „*budai közellátási botrány*” ügye. Ismeretes, hogy Budán tovább tartottak a harcok, s az összekötő hidak felrobbantása következtében e terület ideiglenesen elszakadt a pesti oldalon működő hatalmi és igazgatási szervektől. Átmeneti megoldásként az ötös bizottság már 1945. január 31-én elhatározta, hogy *Budán közigazgatási kirendeltséget kell létesíteni*.⁵⁰ Utóbb létre is jött e kirendeltség, sőt a pesti példa nyomán *Budai Nemzeti Bizottság* és ötös bizottság is alakult.⁵¹ A kirendeltségnek és a nemzeti bizottságnak – egyebek mellett – az lett volna a feladata, hogy gondoskod-

⁴³ BNB jkv.: 29., 44. – VIII-1/1945., XVI-9/1945., XVI-10/1945. sz. határozatok. Róla: BORBÁNDI GYULA: *A magyar népi mozgalom. A harmadik reformnemzedék*. Püski, New York, 1983. 535. (mutató), különösen: 372–373.

⁴⁴ Fővárosi Közlöny, 1945. március 20. (6:67.) – 329/1945. – I. C. KKB sz. (*Lovak és fogatolt járművek nyilvántartásba vétele*).

⁴⁵ Fővárosi Közlöny, 1945. április 3. (8:94–95.) – 2427/1945–II/3. KKB sz.; 50.089. V. polg. m. sz. (*Fuvarszeközök biztosítása a székesfőváros részére*); A 611/1945. [KKB] sz. rendelet alapján igénybevett fuvarosoknál dolgozó munkások munkabérének megállapítása.

⁴⁶ Fővárosi Közlöny, 1945. április 10. (9:110.) – Pm. 50.102/1945. sz. (*Lovak és fogatolt járművek igénybevétele*).

⁴⁷ Fővárosi Közlöny, 1945. március 6. (4:34.) – A székesfőváros lakosságának vidéki letelepedését zaklató rendelkezések kiadásának megtiltása.

⁴⁸ Fővárosi Közlöny, 1945. március 20. (6:67.) – 325/1945. KKB sz. (*A gyógyszerek [...] bejelentése és zárolása*, 1945. március 9-i falragasz nyomán).

⁴⁹ Budapest dolgozó népének újabb jelentős segítséget nyújtott a közellátási kormánybiztos. Szabadság, 1945. április 21.

⁵⁰ NAGY LAJOS, 134.; BNB jkv. 90.

⁵¹ NAGY LAJOS, 142.

jon a budai lakosság ellátásáról. A kormánybiztosság a szűkös készletekből ki is utalt bizonyos élelmiszer-mennyiséget, ám a kirendeltség nem szállította azt át, sőt adminisztrációs okokból az átszállított kenyérmennyiséget sem osztotta ki.⁵² A kormánybiztos a sajtóban is közzétett levélben ítélte el a kirendeltség tevékenységét: „Szégyelljék magukat, Buda éhenhal a maguk tunyasága és nemtörődömsége folytán [...] megbízom A. R.-t próbáljon maguknál rendet csinálni. Azt halljam meg, hogy valaki nem engedelmeskedik neki [...] kiseprem ezt a reakciós társaságot.”⁵³ A kiküldött kormánybiztossági osztályvezető április 10-i hatállyal *megszüntette* a kirendeltséget, és a kormánybiztosság közvetlen irányítása alá vonta a budai oldal ellátását is. Néhány napon belül megháromszorozódott a Budára átszállított élelem mennyisége.⁵⁴

A kormánybiztos a kormány Budapestre költöztetésével egyidejűleg le akart mondani ideiglenesen vállalt tisztségéről, mivel úgy vélte: a közellátásügyi miniszter Budapestre érkezésével megszűnik feladata. A BNB április 11-én jegyzőkönyvben örököltette meg érdekeit.⁵⁵ Április közepére valóban elviselhető élelmezési viszonyok alakultak ki a fővárosban, megszüntették a házmegebízotti rendszert, a kormánybiztosság pedig 20 milliós forgótőkéjével az ország leggazdagabb „vállalata” lett.⁵⁶ A kormánybiztosság mégsem szűnt meg; további három és fél hónapig még fennállott. „A miniszter kijelentette, hogy nem szünteti meg a Budapesti Közellátási Kormánybiztosságot. Erre a most már nagymúltú hivatalra továbbra is szükség van, minthogy a vármegyék élén is változatlanul tovább működnek a közellátási kormánybiztosok. A minisztérium feladata a készletek megszerzése, nyilvántartása, országos elosztása, a kormánybiztosoké a készletek helyi szétosztása [...] arra kérte Vas kormánybiztost, hogy továbbra is lássa el Budapest kormánybiztosi tisztségét, mely poszton a Magyar Kormány és Budapest népe által elismert és a főváros történelmében maradandó értékű tevékenységet fejtett ki.”⁵⁷

A kormánybiztos intézkedései a jelek szerint a lakosság baloldali részének egyetértésével találkoztak. Népszerűségének jeleként az „első szabad május elsője ünneplő tömegei egész napon át ütemesen harsogták: *Jöjjön Vas!... Jöjjön Vas!*”⁵⁸

A székesfőváros új törvényhatósági bizottsága alakuló ülésén Vas Zoltánt választotta meg *polgármesternek*. Mint a Fővárosi Közlöny tudósítója megírta, az ülésen Szakasits Árpád elnökölt, megnyitott pedig Tildy Zoltán mondott. Csorba János, „a romváros polgármestere” a *népi önkormányzatnak* tulajdonította az élet visszatérését. Kossa István hangsúlyozta, hogy Vas Zoltán mentette meg Budapestet az éhhaláltól. Ő *ideiglenesnek* tekintette polgármesteri tisztségét is.⁵⁹

3. A kormánybiztos polgármesterré való megválasztása után továbbra is vállalta a Budapesti Közellátási Kormánybiztosság vezetését.⁶⁰ E kettősség megfelelő szervezeti

⁵² *A budai közellátási botrány fejleményei*. Szabad Nép, 1945. április 5.

⁵³ *Éhenhalnak a budaiak a városi kirendeltség szabotázs miatt*. Szabadság, 1945. április 4.; BNB jkv. 90.

⁵⁴ *Megindult az élelem Budára*. Szabad Nép, 1945. április 6.

⁵⁵ BNB jkv. 78.

⁵⁶ *A közellátási miniszter megérkezett, Vas elvtárs befejezettnek látja feladatát*. Szabad Nép, 1945. április 13.

⁵⁷ *Nem szűnik meg a Közellátási Kormánybiztosság*. Szabadság, 1945. április 13.

⁵⁸ *Vas Zoltán Budapest polgármestereként is tovább vezeti a Közellátási kormánybiztosságot*. Szabadság, 1945. május 16.

⁵⁹ *Budapest székesfőváros törvényhatósági bizottságának 1945. évi május 16-án (szerdán) tartott alakuló közgyűlése*. Fővárosi Közlöny, 1945. május 26. (18:231–240.); Vas Zoltán székfoglalója: 18:235–236.

⁶⁰ *Vas Zoltán [...]* Szabadság, 1945. május 16.

átalakításokat tett szükségessé, hiszen teljesen felesleges volt, hogy azonos feladatokat ellátva, azonos irányítás alatt álló polgármesteri ügyosztályok és a kormánybiztossági főosztályok egymás mellett működjenek.

A kormánybiztos-polgármester a „kormánybiztosi ügyvitel folyamatossága érdekében” rendeletet bocsátott ki a szervezeti kérdések megoldására.⁶¹

A kormánybiztosság második (közélelmezési) főosztálya és az ahhoz szervesen kapcsolódó osztályok a polgármesteri VIII. (közélelmezési) ügyosztályba olvadtak be. (Eddig is mindkettőt Gámenczy Béla helyettes tanácsnok vezette.)

A harmadik (pénzügyi) osztály a VI. ügyosztállyal egyesült.

A kormánybiztosság tüzelőszer osztálya és ipari osztálya a XV. polgármesteri ügyosztályba olvadt be.

A kormánybiztosság negyedik (szociálpolitikai) osztálya elvben már korábban egyesült volna a IX. ügyosztállyal, a gyakorlatban azonban csak most került erre is sor.

A kormánybiztosság ötödik (kitelepítési) főosztálya a IX. ügyosztály kereteiközé került.

A kormánybiztosság többi főosztályai és osztályai, így a szállítási főosztály, a kereskedelmi főosztály, a tejosztály és az ellenőrzési főosztály a kormánybiztos helyettesének irányítása alatt továbbra is külön működtek.⁶²

Ez a május végén végrehajtott összevonás jelentős lépés volt a kormánybiztosság megszüntetésének irányába. Ezután nehéz is volt különbséget tenni kormánybiztosi és polgármesteri tevékenység között. A különbség elsősorban az ügyvitelben jelentkezett; a kormánybiztosi ügyeknek mindig megjelölték azok *kormánybiztosi* jellegét; „K” jelzéssel látták el a kormánybiztosi ügyiratokat.

A kormánybiztosi tevékenységben is lényeges változások történtek. Míg ugyanis tevékenységének első szakaszában (1945. február-március) a szűkebb értelemben vett adminisztratív jellegű tevékenységen kívül a pékségek és a népkonyhák üzemeltetése révén közvetlenül is bekapcsolódott a fontos közellátási tevékenységbe, addig ezután ilyen munkát nem fejtett ki. A kormánybiztosság személyzetének létszáma nem tette lehetővé, hogy minden feladatot maga lásson el, ezért az ilyen jellegű tevékenységet a polgármesteri ügyosztályok fejtették ki már az összevonások előtt is.

A kormánybiztos K–21/1945. számú rendeletében a hatályban lévő miniszteri rendeletekre hivatkozva megtiltott mindennemű állatvágást, a hús- és hústermékek forgalomba hozatalát és a vendéglátóipari üzemekben a húsételek kiszolgálását.⁶³

K–179/1945. számú rendeletével intézkedett a zöldségfőzelék, zöldség és gyümölcslé Budapestre szállításáról. E rendeletében a 256/1945. ME sz. rendeletre hivatkozva ismét felhívta a vármegyék, a városok és a községek vezetőit, hogy minden eszközzel segítsék elő a főváros ellátását. Az intézkedés hatékonysága érdekében a kormánybiztosság gyümölcsléfelvásárló telepeket létesített számos vidéki községben és városban.⁶⁴

Június 5-én rendelkezett a kormánybiztos az élelmiszer-szállítási igazolványok kiadásáról,⁶⁵ a végrehajtó rendelet szerint 50 kg-on felüli szállításoknál a szállító az általa

⁶¹ FL Pm. 115. 959–VIII/1945. sz.

⁶² Vö. az előző jegyzettel; Nagy-Budapest közlelmezési ügyeit a Városháza intézi. Szabadság, 1945. május 18.; A közellátási kormánybiztosság a Városházán. Fővárosi Közlöny, 1945. május 25. (17. sz.)

⁶³ FL K–21/1945. és K–84/1945. sz.

⁶⁴ FL K–179/1945. sz.

⁶⁵ FL K–101/1945. sz.

Nagy-Budapest területére bevivendő áruinak legalább felét közellátási célokra hatósági áron volt köteles átadni a kormánybiztosságnak.⁶⁶

Jelentős az élelmezést átfogóan szabályozó június végén kibocsátott rendelet is.⁶⁷ E rendelet elsőként az élelmiszer-szükséglet biztosítását és az élelmiszerek Budapestre szállítását szabályozta. „A vagontételes szállítást – írta – a magyarországi szövetséges katonai parancsnokságok vagy a magyar kormánybiztosságok, másrészt a Közellátási Kormánybiztosság vidéki vásárlási biztosai irányítják [...]”; e mellett megengedte a magánszemélyek, kis és nagykereskedők, iparúzők, üzemek és gyárak önellátásuk biztosítása érdekében történő beszerzési tevékenységet is.

A rendelet harmadik része a nyers- és félkész anyagok feldolgoztatását a kormánybiztosnak tartotta fenn. A következő rész a kormánybiztossági készletek feletti rendelkezést szabályozta: „Elvi jelentőségű rendelkezés kiadását mint közellátási kormánybiztos magamnak tartom fenn. Sürgős esetekben azonban ilyen irányú rendelkezést kiadhat a polgármesteri VIII. (közélelmezési) ügyosztály vezetője is.” „Éppen arra való tekintettel, hogy a közellátási kormánybiztosi teendőim leglényegesebb részét kitevő közélelmezési ügyeket a polgármesteri VIII. ügyosztály útján gyakorlom, ezért annak közvetlen felügyeletét magamnak tartom fenn.” E rendelet azonnali hatállyal megszüntette a kormánybiztos-helyettesek, a még külön működő kormánybiztossági főosztályok, osztályok és alosztályok, valamint az egyéb különleges megbízottak, az áruforgalmi szervezet és a kertészeti osztály korábban fennállott élelmiszer- és terménykiutalási jogát.⁶⁸

1945 júniusában újabb segítséget kapott Budapest, ezért a kormánybiztos 1945. június 21-től felemelt élelmiszer-fejadagokat állapított meg annak megfelelően, hogy ki, milyen módon veszi ki részét a termelőmunkából.⁶⁹ Ezzel egyidőben rendeletet bocsátott ki az élelmiszereknek némely lakossági csoportoktól történő megvonásáról is. Ez bizony *antihumánus* rendelet volt!

Hatósági élelmiszer-ellátásra nem tarthatott igényt az a munkaképes személy (18–60 éves férfi, 18–50 éves nő), aki a társadalom szempontjából hasznos foglalkozást vagy rendszeres munkát nem végzett. Ilyennek számítottak:

- a) a csak vagyonukból élők,
- b) a kontárok,
- c) a havonta legalább 10 napot nem dolgozók,
- d) akik fasiszta szervezetnek tagjai voltak,
- e) akiket az igazolások során állásvesztésre ítélték, vagy 1945. január 1. után közellátási és árdrágító bűncselekményt követtek el.

E tilalmak alól csak kivételes esetekben (pl. betegség) engedett mentességet a rendelet. A kormánybiztos ezen rendelete tulajdonképpen az „aki nem dolgozik, ne is egyék” elvnek a drasztikus megvalósítását jelentette. Bevallottan azt kívánta elérni, hogy „a spekulánsok és munkakerülők Budapest dolgozói számára juttatott élelemből egy falatot se kapjanak”.⁷⁰

⁶⁶ FL K-484/1945. sz.

⁶⁷ Fővárosi Közlöny, 1945. június 23. (30:1-2.) – Pm. 116. 353 – VIII/1945. sz. (*Közellátási kormánybiztossági anyaggazdálkodás stb. szabályozása*).

⁶⁸ Fővárosi Közlöny, 1945. 30. sz. – Ld. az előző jegyzetet!

⁶⁹ FL K-966/1945. sz.

⁷⁰ Fővárosi Közlöny, 1945. június 30. (33:364-365.) – K-1058-VIII/1945. (*Élelmiszerjegyek megvonása nem igényjogosultaktól*).

Az 1945 májusában történt összevonások *de facto* a kormánybiztosság megszüntetését jelentették, jellemzően bizonyítják ezt azok a május és augusztus között keletkezett iratok, melyek kimondottan a kormánybiztosság *májusi felszámolását* említik. A kormánybiztos utolsó rendeletében 1945 augusztus 1-i hatállyal jogilag is megszüntette a kormánybiztosságot.

„Abból az alkalomból, hogy a 256/1945. ME számú kormányrendeletben nyert különleges megbízatásomról lemondtam, elrendelem a Közellátási Kormánybiztosság elnevezés használatának megszüntetését.

Bár mint Budapest polgármestere Nagy-Budapestre való érvénnyel továbbra is változatlanul ellátom azokat a közellátási teendőket, amelyek korábbi kormányrendeletek értelmében Budapest polgármesterét megilletik,⁷¹ mégis a jövőben nem kívánom külön kihangsúlyozni közellátási kormánybiztosi működésemet, hanem [...] nagy-budapesti közellátási teendőimet csupán mint Budapest polgármestere látom el.”⁷²

II.

1. A *kormánybiztos* – mint azt dolgozatom I. részéből is kitűnik – a kormány által meghatározott feladatok ellátásával megbízott olyan személy, aki nem tagja a kormánynak és megbízatása (kinevezése) mindig ideiglenes jellegű intézkedésnek minősül.⁷³ Nem kétséges, hogy ezek az általános jegyek Budapest közellátási kormánybiztosára is ráillenek.

A kormánybiztos *egyszemélyi hatóság* volt, akinek feladatkörét a 256/1945. ME sz. kormányrendelet határozta meg. Ennek megvalósítása érdekében a kormánybiztos széles, csupán elvileg körvonalazott *hatáskört* kapott: jogosult volt „minden olyan rendelkezést, intézkedést megtenni, amely élelmiszerek beszerzésére, összegyűjtésére [...] szétosztására szükséges” volt. A közellátási kormánybiztos hatáskörét elvileg az adott feladatkör határain belül csupán a magasabb rendű jogszabályok: ekkor leginkább a kormányrendeletek korlátozhatták. Vitás lehet a kormánybiztos rendeleteinek és a miniszterek által kibocsátott rendeletek viszonya, hiszen a kormánybiztos elvben csupán a kormánynak volt alávetve. A gyakorlatban természetesen alkalmazkodott a miniszterek rendeleteihez; ezt egyik rendeletében azzal juttatta kifejezésre, hogy hatálya alól kivonta azon jogterületeket, amelyekről a kormány vagy a miniszterek már korábban rendelkeztek.⁷⁴

A kormánybiztos – bár erről kinevezés nem szólt – alá volt rendelve a közellátási miniszternek is. Ezt a miniszter több alkalommal is kifejezésre juttatta. Ez az alárendeltség természetesen csupán szakkérdésekre vonatkozhatott, hiszen a kormánybiztos megbízása folytán egyedül a kormánynak tartozott felelősséggel feladatának teljesítéséért.

Más oldalról viszont a kinevezési rendelet alapján a kormánybiztosnak alá volt rendelve minden közigazgatási hatóság, még a Budapesten tartózkodó kormánytisztviselők is.

Érdekesen alakult a kormánybiztos *illetékességi* területe. Egy szűkebb és egy tágabb illetékességi körét lehet megállapítani.

⁷¹ Budapesti Közlöny, 1942. december 31. – 7640/1942. ME sz. r.

⁷² FL K-2533/1945. VIII. sz.

⁷³ BEÉR JÁNOS-KOVÁCS ISTVÁN-SZAMEL LAJOS: *Magyar államjog*. Bp., 1960. 327.

⁷⁴ Fővárosi Közlöny 1945. 2. sz. – 12/1945. KKB sz. r. – Vö. a 34. sz. jegyzettel!

Székebb illetékessége „Budapestre és vidékére” terjedt ki, azaz a közellátási rendeletek által meghatározott *Nagy-Budapest* területére; e terület közellátásáról kellett gondoskodnia.

Az élelmiszerek beszerzésére, összegyűjtésére és szállítására vonatkozóan minden intézkedést megtehetett. Illetékességi köre ilyen vonatkozásban az *egész ország* területére kiterjedt. E szélesebb körű illetékesség számos rendeletében jelentkezett.⁷⁵ Budapest közellátási kormánybiztosát *éppen ez* az igen nagy hatáskörrel járó országos illetékesség emelte ki a megyék élén álló kormánybiztos főispánok sorából.

A többi közellátási kormánybiztossal szemben nem a miniszteri rendeleteket kellett végrehajtania, hanem *maga* alkotott feladatainak megoldása érdekében olyan rendeleteket, amelyek mintegy miniszteri rendeletekkel álltak egy szinten. E rendeleteket maga szankcionálta, megszegőkkel szemben szigorú joghátrányokat helyezett kilátásba, melyek részben büntető, részben igazgatási jellegűek: népbíróság elé állítás, internálás, 15 naptól 6 hónapig terjedő elzárás, 8000 pengőig való bírságolás.⁷⁶

Ezek természetesen nem maradtak csupán papírra vetett szavak, több olyan esetről tudunk, amelyekben a gyakorlatban is alkalmazásra kerültek, így pl.: a visszaélőket internáltatta a kormánybiztos.⁷⁷

A kormánybiztos feladatainak ellátása érdekében még 1945 februárjában létrehozta a *Budapesti Közellátási Kormánybiztosságot*. A kormánybiztosság sajátos keveredését mutatja a hatósági és a hivatali vonásoknak. A kormánybiztosság mint ilyen a kormánybiztos *hivatali apparátusa* volt, főosztályai és osztályai az első időkben szakkérdések megoldásában nagyfokú önállósággal bírtak. Ezt a relatíve önálló jogkört csak 1945. június végén szűkítette le a kormánybiztos, amikor az osztályvezetők intézkedési jogát csak kivételesen sürgős esetekben hagyta meg, akkor is csupán utólagos jóváhagyása mellett.⁷⁸ Az osztályvezetőknél szélesebb körben és nagyobb önállóságot nyertek a kormánybiztos helyettesei; különösen azok, akik a májusi átszervezés után átmenetileg közvetlenül ellátták a még külön maradt kormánybiztossági főosztályok vezetését.

A kormánybiztosság 1945. májusi átszervezésével kapcsolatban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy jogában állt-e a polgármesterré megválasztott kormánybiztosnak végrehajtani azokat az összevonásokat, amelyekről már előzőleg szóltunk. Szigorú elvi alapon vizsgálva a kérdést minden kétséget kizáróan meg kell állapítani, hogy erre *nem volt joga*. Ez az összevonás különös helyzetet teremtett: egy kormány szerv beolvadt a székesfővárosnak mint törvényhatósági önkormányzatnak a szervezetébe. Rendkívüli körülmények rendkívüli intézkedéseket eredményeztek. Az 1944–45-i időszak államszervezeti problémáit ismerve semmi különös nem találunk abban, hogy két eltérő jellegű közigazgatási szerv célszerűségi okokból egyesült. Különösen akkor, ha az egyik – a kormánybiztosság – kifejezetten ideiglenes jelleggel jött létre. Nem jogi érv, de az összevonást megkönnyítette és sürgette az is, hogy a kormánybiztosság alkalmazottait 1945 februárjában az akkori polgármester csupán ideiglenes jelleggel „rendelte ki”. E szervezeti átalakulással tulajdonképpen eredeti munkahelyükre kerültek vissza a kormánybiztosság munkatársai.

A kormánybiztos felhatalmazásából folyólag feladatának teljesítése során utasíthatta magát a polgármestert is minden általa szükségesnek tartott intézkedés megtételére. Az

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ FL 3592/1945/II. KKB főosztály. sz.

⁷⁷ *Tisztagat a közellátási kormánybiztos*. Szabad Nép, 1945. március 30.

⁷⁸ Fővárosi Közlöny, 1945. 30. sz. – Pm. 116. 358/1945. sz. – Vö. a 67. sz. jegyzettel!

esetek többségében természetesen nem ez történt. A kormánybiztos csupán „megkereste”, „felkérte”, esetleg „megbízta” a polgármestert némely kérdésekkel kapcsolatban, egyetlen alkalommal sem lépett fel parancsolólag.⁷⁹

A „budai közellátási botrány” az egyetlen olyan eset, amelyben a kormánybiztos élve felhatalmazásával „rendet teremtett” a polgármester alá rendelt budai közigazgatási kirendeltségen.

A főváros közellátási intézményei és vállalatai egy nemzeti bizottsági határozat értelmében mindenben a kormánybiztos rendelkezésére álltak.

A kormánybiztosnak polgármesterré való megválasztása után nyilvánvalóan értelmét veszti e kölcsönös viszony vizsgálata, hiszen a polgármester és a kormánybiztos egy és ugyanazon személy lett.

Utolsó rendeletében a kormánybiztos kifejezésre jutatta, hogy a háború alatti kormányrendeletek alapján továbbra is ellátja azokat a közellátási feladatokat, amelyeket rendkívüli felhatalmazása során teljesített. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy a 256/1945. ME számú rendeletben foglalt hatáskörrel való lemondással megváltozott-e a polgármester közellátási jogköre.

Hatásköre az általános felhatalmazást nyújtó 256/1945. ME számú rendeletben foglaltakhoz képest *leszűkült* a vármegyék élén álló kormánybiztosok és alispánok kétségkívül együttesen is kisebb hatáskörére. A rendkívüli felhatalmazásban nyert országos illetékessége a közellátási rendeletben meghatározott Nagy-Budapest területére korlátozódott. A gyakorlatban lényegében változatlan maradt a polgármester kormánybiztosi jogköre, hiszen az 1945 februárjában kapott különleges megbízatás során nyert egész országra kiterjedő illetékességet ténylegesen egyébként is igen kis mértékben tudta kihasználni. A viszonyok normalizálódása után erre az egész országra kiterjedő illetékességre már nem is volt szükség.

Budapest polgármesterének közellátási kormánybiztosi megbízatása a már ismertett 1942. évi kormányrendelet alapján egészen 1949-ig fennállott, csupán a főváros igazgatásának általános átszervezésével szűnt meg.

2. A kormánybiztos és a kormánybiztosság roppant nehéz feladatot oldottak meg: *megmentették Budapest lakosságát az éhínségtől*, szigorú intézkedéseikkel megteremtették a főváros újjáéledésének alapjait. Számos dokumentum utal arra, hogy a minisztertől a budapesti kisemberekig sokan elismerték *eredményes* munkáját. Voltak ellenvetések is, különösen polgári oldalról, a kormánybiztos működésével kapcsolatban. Legjellemzőbb talán a *Magyar Demokratikus Köztársaságiak Országos Ligájának bírálata* és utópikus terve egy *közellátási hadsereg* létrehozásáról.⁸⁰

Polgármester Úr!

Mielőtt a lényegre térnénk elmondom, hogy a Köztársasági Liga főtitkára vagyok, elnök Juhász-Nagy Sándor, Barta Albert, Nagy Vince és Veér Imre, azon felül a Kisgazda Pártnak egyik vezető tagja, aki a Dunántúlon nemzetgyűlési képviselőiséget kap az októberistáknak a Pártba való beolvadása folytán.

⁷⁹ A tipikus fogalmazás a következő: „Utasítom a Közellátási Kormánybiztosság ellenőrzési osztályát, valamint felkérem a Polgármester Urat [...]”. FL 3872/1945. KKB sz. (VIII. úo.)

⁸⁰ FL K-322/1945. sz. alatt található a Liga Kossuth-címerrel ellátott és négy nyelvű fejléccel feliratozott levelét. Rajta: 1945. július 18. *Irattárba*.

Ezután a lényegre térek rá. Egyenesen katasztrófálisnak tartom a főváros élelmezési helyzetét a mai árak mellett. A Községi Élelmiszerüzem nem teljesíti átirányító feladatát holott erre módja lenne, ha bevásárlási szervezetet létesítve nem 500%-os, hanem csak tisztességes haszonnal adná az ún. feketén vett árut, nem úgy mint a batyuzók.

Nem tudom, ki irányítja az élelmiszerüzemet, de lusta és álmos vállalkozás. Nem méltó Vas Zoltánhoz.

Mikor Ön kormánybiztos lett, még Debrecenben javasoltam Rákosi Mátyásnak, hogy létesítsünk egy közellátási hadsereget, amelyik gyalogszerrel szállít élelmiszert kézikocsikon Budapestre. A részletes terv megvolt, választ azonban nem kaptam. Holott ha az akkori elgondolásom megvalósul, nem tornázkodnak fel ilyen magasra az árak. A gazdasági életnek kétszerkettő törvényi vannak!

Polgármester úr nagyon kérem, fogadjon engem ebben az ügyben, talán hozzá tudok járulni a *segítéshez*. Értesítését várom, maradok tisztelettel: Bálint László főtitkár.

A kormánybiztosi intézmény 1945-ben nem új jelenség a magyar államfejlődés történetében, Budapest közellátási kormánybiztosának működése mégis különösnek tekinthető. Vas Zoltán mintegy az MKP Központi Vezetőségének megbízásából vállalta e feladatot, tevékenysége e dominanciára törekvő párt első *önálló* vállalkozása 1945-ben, mely – mint a Szabad Nép jellemzően megállapította – „bizonyosságot tett a szocializmus életrevalóságáról”⁸¹

*

Vas Zoltán emlékirataiban nagy teret szentel kormánybiztosi tevékenységének.⁸² Siker-történetnek tartja. Soraiból nem csupán az események *politikai háttere* rajzolódik ki, hanem némely mozzanatot *pontosabban* is megörökít. Intézménytörténetileg különösen az alábbi momentumokat kell mintegy *pótlásként* lényegileg eredeti fogalmazásban közreadott dolgozatomhoz⁸³ fűznöm.

1. Budapest küldöttségét valójában maga Vas Zoltán vezette Debrecenbe; a Dálnoki Miklós Béla miniszterelnök által nyomban, 1945. február 13-án összehívott értekezleten „Vas Zoltán vitte a szót”.

A minisztertanács még aznap állást foglalt kormánybiztos kiküldéséről, mégpedig a szociáldemokrata Ries István személyében, aki mellett Vas csak *helyettes* lett volna, ám a miniszterelnök – Balogh István miniszterelnökségi államtitkár (FKGP) sugalmazására – mégis az utóbbinak adta a megbízást.

A MKP KV csak „elvi vita” után fogadták el ezt, mivel a főváros helyzete fölöttébb kilátástalan volt. Kossa István, a budapesti delegáció tagja ellenezte, Rákosi Mátyás,

⁸¹ A közellátási miniszter megérkezett [...]. Szabad Nép, 1945. április 13.

⁸² VAS ZOLTÁN: *Akkori önmagunkról. Önéletírás II.* Bp., 1982. 48–62., 97–103., 120–133.

⁸³ A Budapesti Közellátási Kormánybiztosság történetéhez (1945. február–1945. augusztus 1.). Karilag jutalmazott pályamunka, kézirat, 1962. 26 p. – A Fővárosi Levéltárban 1961. szeptemberi szakmai gyakorlatom idején Ort János igazgatóhelyettes tanácsára kutattam föl e jól körülhatárolható téma forrásanyagát, benne az iratanyagot, amelyet akkor a Szent István Bazilika pincéjében őriztek. Kellemesen emlékezem vissza a róla és a nemzeti bizottságokról Nagy Lajossal folytatott beszélgetéseimre. A témát az azóta megjelent forráskiadványok és monográfiák közül leginkább a többször hivatkozott BNB jkv. érinti. Mellette még négy művet emelek ki: ROZSNYÓI ÁGNES: *Budapest hétköznapijai a felszabadulás után. = Tanulmányok Budapest múltjából* (1963) 15: 695–713., különösen: 697–701.; *Budapest. Fővárosunk története.* Főszerk. SÁGVÁRI ÁGNES. Bp., 1973. 56–57. (GÁSPÁR FERENCtől), *Források Budapest múltjából.* Szerk. SÁGVÁRI ÁGNES. IV. *Források Budapest történetéhez. 1945–1950.* Szerk. GÁSPÁR FERENC. Bp., 1973., 44–45., 58–60., 91–93. (Budapest Főváros Levéltára forráskiadványai 4.); *Budapest története.* Főszerk. GEREVICH LÁSZLÓ 5. k. *Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig.* Szerk. HORVÁTH MIKLÓS. Bp., 1980. 619–628., különösen: 620., 624–625. [*Epilógus a felszabadított főváros élniakarásáról.* NAGY LAJOSTól.]

Révai József és Nagy Imre viszont – bízva a politikailag kiaknázható sikerben – mellette volt.

Dálnoki Miklós Béla csak egy újabb értekezlet után, 1945 február 15-én adta át neki a kinevezést is tartalmazó 256/1945. ME sz. kormányrendeletet.

2. A kormánybiztosság május végéig egy iskolaépületben tevékenykedett; a *Budapesti Élelmiszerjegy-központ* Nagymező utcai székhelyét vette át. (A Nagymező utca 1. alatti cím némely iratban is olvasható.) A Közellátás(ügy)i Minisztérium is ideköltözött.⁸⁴

3. A kormánybiztos a székesfőváros kirendelt tisztviselői mellett bevonta a munkába „Jurcsek volt fasiszta miniszter éppen előteremthető főtisztviselőit”⁸⁵ is; javaslatukra vezette be az élelmiszerekre és a közszolgálati cikkekre a kötött *gazdálkodást*.

4. A kormánybiztosnak és pártjának megnyilvánulásaiban a főváros lakosságáért érzett felelősségérzet mellett nem nehéz fölfedezni az Ideiglenes Nemzeti Kormány közellátási minisztere elleni folyamatos föllépést, sőt hangulatkeltést. Még javában folytak a harcok a székesfővárosban, amikor az 1945. január 18-i és 25–26-i minisztertanácson a kommunista miniszterek már tétlenséggel vádolták.⁸⁶ Az MKP KV február 23-i nyilatkozatát már idéztem. Rákosi Mátyás február 25-i budapesti beszédében még nyíltabban föllépett Faragho Gábor ellen. „Én – mondta – megfigyeltem a közellátási minisztérium munkáját [...] ez a munka rossz. Váltsák le [a minisztert].”⁸⁷ A „budai közellátási botrány” is alkalmas volt a hangulat szítására.

Az MKP azonnal kihasználta a kormánybiztos háromhónapos tevékenységének eredményességét. A főváros törvényhatósági bizottsága 1945. május 16-án Vas Zoltánt (ideiglenes) polgármesterré választotta. Elődje, a kisgazda Csorba János a Magyar Közigazgatási Bíróság elnöke lett.

Vas, miután a budapesti helyhatósági választás után kénytelen volt megválni a polgármesterségtől, 1946 januárjában miniszterelnökségi államtitkári minőségben kulcspozícióba került: a *Gazdasági Főtanács* (1946–1949) főtíkára lett.⁸⁸

(1962/2002)

⁸⁴ *A Magyar Nemzeti Kormány épületei*. Fővárosi Közlöny, 1945. április 17. (10. sz.) – A 83/1945. KKB sz. rendelet a közeli Paulay Ede u. 52. számot adta meg a kormánybiztos címeként. Vö. a 34. sz. jegyzettel.

⁸⁵ Jurcsek Béla (1893–1945) földművelésügyi miniszterként 1944. március 22-től 1944. október 16-ig töltötte be a közellátásügyi tárca nélküli miniszter posztját. Előtte a Közellátási Hivatal államtitkára (1942. július 14. – 1944. március 22.), utána pedig az ún. Szálasi-kormány közellátásügyi tárcanélküli minisztere (1944. október 16. – 1945. március 27.) volt. BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyarország kormányai. 1848–1975*. Bp., 1978. 197., 246.

⁸⁶ BNB jkv. 35.

⁸⁷ *Budapesten nyolcvanezer, Csepelen tizenkétezer ember előtt beszélt Rákosi Mátyás. Föld, kenyér, szabadság!* Szabadság, 1945. február 27. Előzménye: *Föld, kenyér, szabadság! Rákosi Mátyás debreceni beszéde* [1945. február 11.]. Szabadság, 1945. február 17.

⁸⁸ Vas Zoltán (1903–1983) a Gazdasági Főtanács megszüntetése után az *Országos Tervhivatal* elnöke lett; az MDP PB pót- (1949–1951) majd rendes tagjaként (1951–1953) befolyással volt a gazdasági irányításra, ám Gerő Ernővel való ellentéte folytán 1953 februárjában mindkét tisztségét elveszítette. Nagy Imre első kormánya titkárságán megszervezte és vezette az anyag- és termékgazdálkodási egységet, majd magának a titkárságnak a vezetője lett (1954–1955); 1956. október végétől pedig – ugyancsak mellette – megint *közellátási kormánybiztos* lett. A romániai Snagovba került ő is, ám „Nagy Imre és társai” peréből kihagyták; eljárásai kegyelmet kapott. Életrajz- és memoár-írói munkássága figyelemre méltó. EMBER JUDIT: *Menedékjog – 1956. A Nagy Imre-csoport elrablása*. Bp., 1959. 61–77. (*Negyedik beszélgetés – Vas Zoltánné.*); *Az 1944. évi december hó 21-re Debrecenbe összegyűlt, majd később Budapestre összehívott Ideiglenes Nemzetgyűlés almanachja. 1944. december 21. – 1945. november 29* Főszerk. VIDA ISTVÁN. Bp., 1994. 479–480.

JÓZSEF RUSZOLY

DAS REGIERUNGSKOMMISSARIAT FÜR VERSORGUNGSWESEN
VON BUDAPEST (1945)

(Zusammenfassung)

Die Regierungsverordnung 9208/1941. ME vom 31. Dezember 1941 brachte die Institution des Ministers ohne Portefeuille für das Versorgungswesen ein. Neben ihm tätigte Sein quasi-Ministerium, der Amt für Versorgungswesen. Die Obersgespane erhielten im Lande spezielle Ernennungen als Regierungskommissare für Versorgungswesen. Dieselbe Befugnisse übte auch der Bürgerweiser von der Sitz- und Hauptstadt Budapest aus. Zu seinem Zuständigkeitsterritorium gehörte nach Regierungsverordnung 7640/1942. ME auch die Umgebung von Budapest (Groß-Budapest), d.h. das ganze Territorium der 1950 erweiterter Hauptstadt.

Am 21–22. Dezember 1944 tagte in der ostungarischen Großstadt Debrecen (Debrezin) die Provisorische Nationalversammlung. Sie wählte an ihrem zweiten Sitzungstage der Session von Debrecen unter der Leitung General Béla Miklós von tálnoki als Ministerpräsident eine demokratische Koalitionsregierung: die Provisorische Regierung. Ihr Minister für Versorgungswesen ist Gábor Faragho geworden. Oberst Faragho, der frühere Militärattache in Moskau (1940–1941) und Inspektor der Gendarmerie führte die von Reichsverweser Miklós Horthy am 28. September 1944 ernannte geheime Waffenstillstandsdelegation nach Moskau.

Im den von den sowjetischen Truppen besetzten Landteilen organisierte man demokratische lokale Organe aus den demokratischen Parteien. Diese Nationalkomitees organisierten das Staatswesen neu; sie gründeten nach Regierungsverordnungen provisorisch die Selbstverwaltungsorgane in Gemeinden, Städten und Komitaten. Die neuen demokratischen Organe organisierten – besonders in den Rahmen der Nationale Hilfe (*Nemzeti Segély*) – das Versorgungswesen, in erster Linie die Lebensmittelversorgung. Die Tätigkeit des neuen Ministerium für Versorgungswesen war schwach.

Die Hauptstadt war nach der Belagerung (24. Dezember 1944 – 13. Februar 1945) in einer besonders katastrophalen Lage. Zoltán Vas (1903–1983), der aus Moskau heimkehrte leitender Mitglied der neugegründeten UKP wurde am 15. Februar 1945 mit besonders breiten, landesweiten Befugnissen zum Regierungskommissar für Versorgungswesen auf den Gebiet von Groß-Budapest durch die Regierungsverordnung 256/1945. ME ernannt. Er erfüllte seine Aufgabe auch mit der Unterstützung der sowjetischen Armee. Als provisorischer Bürgermeister von Budapest behielt er auch 15. Mai 1945 bis zum 1. August 1945 diese spezielle Wirkungskreise.

Der Verfasser beschäftigt sich in dieser Abhandlung mit der Tätigkeit der Regierungskommissar und seines Regierungskommissariats für Versorgungswesen von Budapest.

Jog-e a konzuli védelemhez való jog?

Kétféle tendencia

A címben feltett kérdés nem költői, noha a válasz – a jogbiztonság részeként, a norma világosságát és a jogrendszer kiszámíthatóságát, a megszerzett jogok védelmét, a jog megismerhetőségét és a jogi normák szubjektív jogalkalmazói döntést kellően szűkítő megfogalmazását¹ megkövetelő alkotmánybíróági mércéhez képest – meglehetősen homályos. Ugyanis az elmúlt évtizedben egyszerre kétféle tendenciának lehetünk tanúi.

Egyfelől a jogfejlődés azt jelezte, hogy az állam a külföldön jogi védelemre szoruló magyar állampolgárokkal kapcsolatos feladatok ellátásáról publikus normákban kíván gondoskodni. E jogviszony korábban nem kapott helyet nyilvános jogszabályokban vagy ha igen, jogállami szempontból kevés garanciát nyújtva, és csak rendeleti szinten.² Az Alkotmányba bekerült azonban a konzuli jogról szóló regula, és annak törvényi kifejtését követelte az országgyűlési biztos. A 2001-ben elfogadott önálló törvény, valamint annak végrehajtási szabályai a jogvédelem *felértékelődését* bizonyítják. Ezzel párhuzamosan egyre több nemzetközi jogi kötelezettséget is vállaltunk a konzuli jog terén.

Másfelől, a jogászai megítélés elsősorban funkcionális kérdésnek tekinti, nem pedig önálló jognak. Például az alapjogokról szóló tankönyv egyáltalán nem szól a konzuli védelemről.³ Az 1995–97 között folyt alkotmányozási kísérlet során ugyan több tanulmány is készült az új alaptörvény megfelelő elméleti előkészítéseként, többek között a konzuli jogról, azt belülről ismerők tollából,⁴ ám sem a szabályozási elveket tartalmazó országgyűlési határozatban,⁵ sem a parlamentben arról tartott vitákban⁶ nem bukkant fel érdemben a konzuli védelemhez való jog. Így nem tudjuk, vajon miért maradna ki a konzuli védelemhez való jog az új alkotmányból, netán azért, mert már túl sok az alanyi jog, és inkább állami kötelezettségként szeretnének megfogalmazni, ahogyan a valóban éles viták alapján a szociális és a gazdasági jogok nagyobbik része került. Netán az

¹ 1160/B/1990. AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

² TÓTH JUDIT: Magyar munkavállalók jogvédelme külföldön. *Európai Tükör* (2000) V. évf. 6. sz., 41–59. p.

³ SÁRI JÁNOS: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest (2000).

⁴ ÉLIÁS PÁL, NÉMETH JÓZSEF, HARGITAI JÓZSEF tanulmányai (Az állampolgárok jogainak védelme külföldön – a konzuli jog és diplomáciai védelem alkotmányos kérdései), amelyeket az MTA Jogtudományi Intézete felkérésére készítettek. L. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994–1998. 1–2. kötet (Szerk: Somogyvári I. – Kisfaludy Z.) Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda (1998).

⁵ A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1995. (XII. 21.) OGY határozat.

⁶ www.mkogy.hu/naplo/ részletesen tartalmazza a parlamenti felszólalások szövegét. A viták a H/2252. OGY határozati javaslat és a H/3358. OGY határozati javaslat felett folytak 1996-ban.

alapjogi védelem országhatárokat is átlépő eleméről van szó, amely a nemzetközi egyezmények szabta keretek között a jövőben is fenntartandó, de külön alkotmányos kitétel nélkül? Mindenesetre, a hallgatás *a téma iránti politikai érdektelenséget* is jelzi.

Elméleti szempontból, az állampolgári egyenjogúságot elismerve, az Alkotmány szerinti alapjogok intézményi védelméből levezethető, hogy az állami szervek külföldön, azaz egy másik állam joghatósága alá került állampolgár jogainak és érdekeinek védelmét, a két ország között érvényes egyezmények, illetőleg az általánosan elfogadott nemzetközi jogi normák alapján, kötelesek elősegíteni. Éppen azért, mert ez a tevékenység összeütközhet a területi állam jogalkalmazó tevékenységével, a fogadó és a küldő állam – feltételezve a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat – szerveinek hatáskörét, működési körét minél pontosabban igyekeznek szerződéses alapon rögzíteni. Mint jeleztük, Magyarország 2002-ig 32 állammal rendelkezik kifejezetten konzuli egyezménnyel (*1. sz. táblázat*), amely önmagában is érdeklődésre számotartó tény.

1. sz. táblázat

Konzuli egyezményeink (2002. január 31.)

| Ország | Kihirdető jogszabály |
|--|---|
| Amerikai Egyesült Államok | 1973. évi 22. tvr. |
| Belga Királyság | 1978. évi 25. tvr. |
| Bolgár Népköztársaság | 1972. évi 14. tvr. |
| Bolíviai Köztársaság | 1987. évi 7. tvr. |
| Ciprusi Köztársaság | 2000. évi V. tv. |
| Csehszlovák Szocialista Köztársaság | 1974. évi 4. tvr. |
| Ecuadori Köztársaság | 1983. évi 6. tvr. |
| Finn Köztársaság | 1973. évi 2. tvr. |
| Francia Köztársaság | 1967. évi 33. tvr. |
| Görög Köztársaság | 1979. évi 14. tvr. |
| Iraki Köztársaság | 1982. évi 40. tvr. |
| Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság | 1964. évi 3. tvr. Kiegészítő jkv: 1981. évi 2. tvr. |
| Kambodzsai Népköztársaság | 1981. évi 12. tvr. |
| Kazak Köztársaság | 2000. évi VI. tv. |
| Kínai Népköztársaság | 1986. évi 32. tvr. |
| Koreai Népi Demokratikus Köztársaság | 1971. évi 5. tvr. |
| Kubai Köztársaság | 1972. évi 22. tvr. |
| Laoszi Népi Demokratikus Köztársaság | 1984. évi 10. tvr. |
| Lengyel Népköztársaság | 1974. évi 2. tvr. |
| Mongol Népköztársaság | 1975. évi 1. tvr. |
| Nagy-Britannia és Észak-Írország | 1971. évi 37. tvr. |
| Nicaraguai Köztársaság | 1982. évi 42. tvr. |
| Olasz Köztársaság | 1975. évi 10. tvr. |
| Oszták Köztársaság | 1977. évi 18. tvr. |
| Román Szocialista Köztársaság | 1975. évi 2. tvr. |
| Spanyolország | 1984. évi 14. tvr. |
| Szíriai Arab Köztársaság | 1988. évi 14. tvr. |
| Szocialista Népi Líbiai Arab Jamahiriya | 1982. évi 5. tvr. |
| Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége | 1972. évi 6. tvr. |
| Tunéziai Köztársaság | 1984. évi 28. tvr. |
| Ukrán Szovjet Köztársaság | 2000. évi VIII. tv. |
| Vietnami Szocialista Köztársaság | 1980. évi 8. tvr. |

A hazai szakirodalom mégis meglehetősen kevés figyelmet szentelt e fejlődő és összetett jogterületnek. A külföldön tartózkodó magyar állampolgár jogi helyzetét több jogrétegbe tartozó norma határozza meg. Így egyszerre jogalanya, részese

1. az összes olyan magyar jogszabálynak, jogviszonynak, amelynek nem benne foglalt vagy értelemszerű feltétele a magyarországi tartózkodás;
2. az összes univerzális emberi jogoknak, különösen pedig a területi állam által ratifikált emberi jogi egyezményekben szereplő jogoknak;
3. a területi állam belső jogának, különösen a külföldiekre vonatkozó szabályok betartása ró rá kötelezettségeket;
4. a területi állam és Magyarország által megkötött bilaterális egyezményekben szereplő jogoknak, kötelezettségeknek.

E sokféle jogforrást alkalmazó jogterület érvényesítésének és az egyéni jogvédelemnek szükségképpen szereplője a konzul. A növekvő mértékű migráció önmagában is növeli a jogesetek számát, a konzuli szolgálat ügyterheit, leglábbis egyes ügytípusokban (2. sz. táblázat). Mindez együttesen indokolja az elemzést, miként hatnak a szabályozás rétegei egymásra.

2. sz. táblázat

A magyar konzulátusok ügyterhei

| | 1999 | 2000 | 2001. első negyedév |
|---|----------------|----------------|------------------------|
| Összes ügyük | 134.257 | 128.874 | 31.352 (+) |
| Ebből | | | |
| Állampolgársági ügyek | 3201 | 3268 | 977 (+) |
| Útlevel ügyek | 15.577 | 15.221 | 4886 (+) |
| Bevándorlási kérelem | 718 | 451 | 94 (-) |
| Hazatérési igazolvány | 2335 | 2101 | 378 (-) |
| Halottszállítási engedély | 972 | 920 | 196 (-) |
| Konzuli kölcsön | 129 | 85 | 10 (-) |
| Letartóztatott látogatása | 352 | 378 | 56 (-) |
| Határon visszafordítás | 341 | 263 | 73 (-) |
| Panaszok a fogadó állam hatóságai ellen | 220 | 185 | 47 |

Néhány jellemző ügytípus adatait tüntettük fel, a (+) jel a növekedést, (-) jel a csökkenést jelzi.

Forrás: www.kum.hu/konzuli/.

Nemzetközi jogi alapok

Eltérőleg a követektől, a konzulok rendszerint a küldő államnak nem politikai érdekeit képviselik, hanem elsősorban az államok gazdasági és kereskedelmi érdekeinek a képviselőjét látják el. Noha velük kapcsolatosan is igaz a viszonyosság elve a küldő és a

fogadó állam között, ennek megsértésére akadt példa a magyar jogtörténetben.⁷ A kereskedelmi telepekből fejlődtek ki a konzulátusok, amelyek élén álló konzulok a XVI. századig kereskedelmi társaságok képviselői voltak.⁸ A konzulok védelmét vették igénybe a küldő állam polgárai, ha rajtuk sérelem esett, és hagyományosan anyakönyvezési, közjegyzői teendőket láttak el, sőt az útlevel ügyekben is eljártak. Mivel nem volt működésüknek politikai karaktere, a nemzetközi jognak mára meghaladott területenkívüliség eszméjéből eredő kiváltságokat automatikusan nem élvezték, hanem csak a küldő és a fogadó állam közötti megállapodásban szabályozták a különböző, a működéshez szükséges kiváltságokat. Európán kívül a konzulok még szélesebb jogkörben jártak el, és a XVI. századtól több megállapodásban (kapitulációk) rögzítették, hogy bíraskodási funkciót láttak el. Az osztrák és a magyar honosok például a konzuli bíraskodás keretében intézhették polgári peres, peren kívüli ügyeiket és a bűnügyeket Konstantinápolyban (1891. évi XXXI. tc.), így elkerülhették a helyi bíróságok joghatóságát. A XX. századra eltűntek ezek a megállapodások, és a konzul a fogadó állam jogi rendszerének keretein belül biztosítja a küldő állam honosának védelmét, rendszerint annak kérésére vagy meghatalmazása alapján, függetlenül attól, hogy a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették-e vagy sem, illetve a sérelmet hatóság vagy más szervezet, személy okozta-e. Ha a prevenciós jellegű konzuli beavatkozás eredménytelen, azaz nemzetközi jogsértést követ el a küldő állam honosával szemben a fogadó állam, a diplomáciai védelem következhet, állami mérlegelés alapján.

A diplomáciai képviselőt konzuli tevékenységet is végezhet, míg a konzuli képviselők vezetői csak kivételesen jutnak diplomáciai feladathoz. Ugyanis a konzul elsősorban a fogadó államban a küldő állam honosával szemben eljáró, tehát zömmel a helyi, regionális, első fokú hatóságokkal áll kapcsolatban. Mivel több konzuli képviselő (főkonzulátus, konzulátus, alkonzulátus, konzuli ügynökség) működhet egy államban, illetékessége, fő szabályként, a konzuli kerületre terjed ki, míg a diplomáciai feladatokat ellátó képviselőnek az egész fogadó országra. Ugyanakkor a különböző mentességeket is kiváltságokat biztosító konzuli kapcsolatok létesítésének nem feltétele a két ország közötti formális diplomáciai kapcsolat.⁹

A nemzetközi szokásjog kodifikálásával a konzul szerepe a külföldre került magyar állampolgár jogvédelmében többszintű, mert a polgárra eleve több jogrétegbe tartozó norma hat. Így

1. emberi jogok alánya, amelynek tartalmát itt nem részletezzük. Ezért élveznie kell az univerzális és regionális egyezményekből fakadó emberi jogokat. Ha ebben a területi állam hatósága téved, meg nem engedett jogkorlátozással él vagy vonakodik e jogokat biztosítani, az adott *emberi jogi dokumentum nemzeti végrehajtási és jogorvoslati szabályai, a hatóságok közötti munkamegosztás függvényében, úgy a konzul is közbenjárhat*. Példának okáért, a büntetőeljárás szabályok – hazánkban is – kimondják a külföldi letartóztatott, fogva tartott állampolgársága szerinti konzul értesítését.
2. Alánya olyan két-vagy többoldalú államközi szerződéseknek, amelyek valamely jogághoz tartozva biztosítanak (emberi) jogokat, megszabnak az államok számára

⁷ A trianoni békeszerződés 214. cikke szerint a szövetséges és társult hatalmak a magyarországi városokba és kikötőkbe konzulokat nevezhettek ki, akiket kötelesek voltunk elismerni és az általános szabályok szerint működésüket lehetővé tenni.

⁸ IRK FERENC: *Az új nemzetközi jog*. Budapest (1922).

⁹ USTOR ENDRE: *Diplomáciai és konzuli jog. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*. Szerk: Szabó Imre. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. 622–633. p.

együttműködési kötelezettségeket, és ezek sajátos garanciájaként a *diplomáciai csatornák* felhasználását is meghatározzák. Vállalt kötelezettséggé alakul ezek révén a küldő állam képviselőének, alapvetően a konzulnak bizonyos eljárásokba bevonása, értesítése, tájékoztatása, illetőleg meghatározott eljárási cselekményekben való részvétele, amely elsősorban a személyes szabadság korlátozásával és az utazás jogával, valamint gazdasági és szociális jogokkal függenek össze. E szerződések, amelyek a „diplomáciai vagy konzuli képviselőt” kitélt alkalmazzák, a következő főbb csoportokra oszthatók (a példákat a tanulmány végén közölt 3. sz. táblázat második oszlopába illesztettük be):

- a) jogsegély-egyezmények, beleértve a büntetőjogi, polgári, kereskedelmi, családjogi területre kiterjedő jogsegélyt;
- b) kiadatási egyezmények;
- c) elítélt személyek átszállításáról rendelkező egyezmények;
- d) jogellenesen a másik állam területére lépett vagy ott jogellenesen tartózkodó személyek határon történő átadásáról szóló egyezmények (a köznyelv csak tolonc-egyezményeknek hívja ezeket);
- e) vízumügyekről rendelkező egyezmények;
- f) vámegezmények;
- g) szerzői jogot érintő egyezmények;
- h) kereskedelmi, hajózási és idegenforgalmi egyezmények;
- i) orvosi ellátást és szociális biztonságot érintő egyezmények;
- j) vegyes (fentiek közül többet vegyítő) egyezmények.

Megemlíthető, hogy a barátsági szerződések (alapszerződések) annyiban sajátosak, hogy az érintett államok vállalják benne a konzuli kapcsolatok szélesítését, erősítését (például a polgáraik közötti kapcsolatok közvetlenségének,¹⁰ az érintkezés megkönnyítésének¹¹ érdekében). Ennek nyomán nem zárható ki, hogy a lista további típusokkal is bővül a jövőben.

1. Közvetett módon élvezője azoknak a két- és többoldalú államközi egyezményeknek, amelyek a *konzuli feladatokat* részletezik. Mivel ezek nem biztosítanak alanyi jogokat a védelemre szoruló polgároknak, ám mégis szűkebb vagy tágabb értelemben értük folyik a konzuli munka nagyobbik része, közvetetten élvezhetik az egyezményben foglaltakat.

- a) Az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott elveket és célokat szem előtt tartva (az államok szuverén egyenlősége, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, valamint a nemzetek közötti baráti kapcsolatok előmozdítása) fogadták el a *konzuli kapcsolatokról Bécsben, az 1963. évi április hó. 24. napján kelt egyez-*

¹⁰ 1997. évi XLIV. tv. magyar–román szerződés a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról [19. Cikk (1) A Szerződő Felek támogatják és elősegítik az állampolgáraik közötti közvetlen kapcsolatokat. (2) A Szerződő Felek bővítik konzuli kapcsolataikat és egyszerűsítik a határátkelést és a vámvizsgálatot, beleértve új határátkelőhelyek megnyitását és meglévők bővítését a lehetőségek függvényében, annak érdekében, hogy megkönnyítsék a személyi és az áruforgalmat. E célból megfelelő megállapodásokat kötnek.]

¹¹ 1995. évi LXXVII. tv. magyar–lett barátsági szerződés (17. cikk A Szerződő Felek együttműködnek az állampolgáraik közötti közvetlen személyes kapcsolatok, az idegenforgalom elősegítése érdekében. E célból támogatják különösen a konzuli, jogi és az idegenforgalmi kapcsolatok terén az együttműködést, törekszenek az utazásokkal kapcsolatos eljárások egyszerűsítésére.)

*ményt.*¹² Az egyezménynek ugyan csak 59 állam vált részesévé, míg az egyezményhez kapcsolódó két opcionális jegyzőkönyvnek (az állampolgárság megszerzéséről, illetőleg a viták kötelező rendezéséről) pedig még ennél is kevesebb.¹³ Nyilvánvaló, az egyezmény részeseinek alacsony száma ellenére is jelentősége van annak, hogy egy dokumentum átfogóan meghatározza az államok közötti együttműködésnek az egyéni jogvédelem számára fontos területét. Ez ugyanis kihat a világon összességében sokkal nagyobb számban megkötött kétoldalú konzuli egyezmények tartalmára (akár az ENSZ egyezményben részes felek, akár azon kívüli szereplők között jön létre), valamint a nemzeti konzuli szabályozásra.

A konzuli szerződések kapcsán tiszteletben kell tartani a *szerződések jogáról* szóló, Bécsben, 1969. évi május hó 23. napján kelt egyezményt,¹⁴ különösen annak olyan elveit, mint

- a szerződések jóhiszemű végrehajtása;
- a vállalt kötelezettségek elsőbbsége a belső joghoz képest, ha a kettő ellentmondásba kerül;
- a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályokba ütköző szerződések semmissége;
- valamint azt a szabályt, miszerint „Két vagy több állam közötti diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok megszakítása vagy hiánya nem akadályozza annak, hogy ezek az államok egymással szerződéseket kössenek. A szerződés megkötése egymagában nem érinti a diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok terén fennálló helyzetet.”¹⁵

A konzuli kapcsolatokról szóló egyezmény nem konzuli hatáskörökről, kötelezettségekről, hanem *konzuli feladatokról* beszél, amelyeket csoportosítani lehet: egyfelől az egyéni jog- és érdekvédelem általános ellátásának bizonyos konkretizálását, másrészt a küldő és a fogadó ország közötti kapcsolatokat szolgálják, végül szétszórta találhatók még a konzuli jogállás részét képező olyan jogosítványok, amelyek elősegítik az egyéni jog- és érdekvédelmet. A 3. sz. táblázat első oszlopában foglaltuk össze a küldő állam honosainak jog- és érdekvédelmére, annak ellátására vonatkozó tevékenységi csoportokat. Azt, hogy ezeket a konzuli hatóság miként teljesíti, az a fentiekben említett nemzetközi egyezményektől és a nemzeti jogtól függ. Mindezt az *egyéni jogvédelem szempontjából közvetett az egyezmény jelentősége*, és az emberi jogi dokumentumok, valamint a nemzeti jogszabályok alanyi, eljárási jogokat, állami kötelezettségeket meghatározó rendelkezései nagyobb súllyal esnek latba. Kiemelendő ugyanakkor az egyezményből,¹⁶ hogy

- a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadók az egyezmény rendelkezéseivel kifejezetten nem szabályozott kérdésekben;
- tilos a hátrányos megkülönböztetés, tehát a konzult fogadó állam nem alkalmazhat diszkriminációt. Nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a fogadó állam azért alkalmazza az egyezmény egyes rendelkezéseit megszorítóan, mivel azokat a

¹² Kihirdette az 1987. évi 13. tvr.

¹³ Az előbbinek 26, az utóbbinak 43 ország [United Nations Treaty Series (Reg.No. 8638, 39, 40) 2002.03.28.]

¹⁴ Kihirdette az 1987. évi 12. tvr.

¹⁵ Az Egyezmény 26., 27., 53., 64. és 74. cikke.

¹⁶ Az Egyezmény 7–8., 55., 70., 73–74. cikke.

küldő állam is így alkalmazza a fogadó állam polgáraival kapcsolatosan, illetőleg szokás vagy megállapodás alapján kölcsönösen az egyezménynél kedvezőbb elbárást biztosít egymásnak a küldő és a fogadó állam;

- a konzul köteles tiszteletben tartani a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait; például a konzuli helyiségeket nem szabad olyan módon felhasználni, amely összeférhetetlen a konzuli feladatok gyakorlásával;

- ugyancsak kötelessége, hogy tartózkodik a fogadó állam belügyeibe való beavatkoástól;

- az egyezményre hivatkozva, érvényben lévő megállapodásokat nem lehet lerontani az abban részes államok között;

- az egyezmény egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg az államokat abban, hogy olyan nemzetközi szerződéseket kössenek, amelyek az egyezmény rendelkezéseit megerősítik, kiegészítik, továbbfejlesztik vagy alkalmazási területüket kiszélesítik;

- a tiszteletbeli konzulok feladatai és jogállása nem azonos;

- konzuli feladatokat diplomáciai képviselőt is elláthat, ilyen esetben a diplomáciai képviselőt a konzuli feladatok végzése során a következő hatóságokhoz fordulhat: a konzuli kerület helyi hatóságaihoz; valamint a fogadó állam központi hatóságaihoz, ha ezt a fogadó állam törvényei, más jogszabályai és szokásai vagy az e tárgyban kötött nemzetközi megállapodások lehetővé teszik;

- a konzuli feladatok egy harmadik államban is végezhetők, tehát a küldő állam, miután az érdekelt államokat erről értesítette, megbízhatja az egyik államban létesített konzuli képviselőt azzal, hogy a konzuli feladatokat egy másik államban ellássa, kivéve, ha ezt valamelyik érdekelt állam kifejezetten ellenzi;

- másfelől, a konzul is végezhet jog- és érdekvédelmi feladatokat harmadik állam polgárai részére: a küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, ha ezt a fogadó állam nem ellenzi.

A hazai kihirdető jogszabály értelmében az egyezményben foglaltak végrehajtásáról a külügyminiszter gondoskodik, mégpedig az érintett miniszterekkel és a legfőbb ügyészsel egyetértésben. Noha 1987-ben sem volt ez a szabály egyértelmű, mára, a jogvédelem kiépülésével, új szervek megjelenésével még kevésbé az.

b) *A külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről* Hágában, 1961. évi október hó 5. napján kelt Egyezmény¹⁷ a konzuli jog-és érdekvédelem egyik mozzanatát szabályozza. Az egyezményt azokra a közokiratokra kell alkalmazni, amelyeket az egyik Szerződő Állam területén készítettek és amelyeket egy másik Szerződő Állam területén használnak fel, ugyanis ezeket nem kell felülhitelesíteni. Itt

- az igazságügyi hatóság vagy igazságügyi tisztviselő által kiállított okiratokról van szó, ideértve azokat az okiratokat is, amelyeket az ügyészség, a bírósági tisztviselő, vagy a bírósági végrehajtó állított ki,

¹⁷ Kihirdette az 1973. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint a 9/1973. (XII. 29.) IM–KüM együttes rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről szóló egyezmény végrehajtásáról.

- az államigazgatási okiratokról, amennyiben nem közvetlenül a kereskedelmi forgalomra vagy a vámeljáráásra vonatkoznak
- a közjegyzői okiratokról,
- a magánokiratokon levő igazolásokról, mint például nyilvántartásbavétel igazolása, meghatározott időpont tanúsítása és aláírások hitelesítése.

Egyebekben az iratokat *felülhitelesíti a konzul*, azaz igazolja, hogy az aláírás valódi, az aláíró személy milyen minőségben járt el, és – adott esetben –, az okiraton levő pecsét vagy bélyegzőlenyomat valódi.

c) Az *Európa Tanács Párizsban, 1967. december 11-én kelt, a konzuli feladatokról szóló Európai Egyezményének* csupán nyolc állam vált részesévé, de mert nincs meg a minimálisan szükséges öt ratifikáció, az nem is lépett életbe.¹⁸ Ugyanakkor az egyezmény éppen az európai államok szorosabb kapcsolatainak kiépítésén és az emberi jogok védelmén fáradozva olyan dokumentumot szerkesztett, amely nagyban alapoz a bécsi egyezményre, noha annak az immunitásra, kiváltságokra vonatkozó szabályait nem veszi át. Ez azt jelenti, hogy egyrészt annak részesévé nem vált európai államok is ratifikálhatják ezt az egyezményt, és ezzel lényegében minden abban szereplő kötelezettséget be fognak tartani, másrészt az egyezmény egyben tovább is fejleszti a bécsi egyezményt, erősítve a konzulnak a jogvédelemben lehetséges szerepét. Ki kell emelni,¹⁹ hogy

- a szóhasználat is sugallja: a konzul a küldő állam polgárainak jogait és érdekeit védi, azaz erőteljesebben a jogi elemeit hangsúlyozza a konzuli tevékenységnek, és az egyezmény 57 cikke is a részletesebb szabályozást szolgálja, külön fejezetbe csoportosítva az általános funkciókat és a sajátosakat (tulajdonnal, hajózással kapcsolatosan);
- az általános szabályok között kap helyet a harmadik állam polgárának védelme, ha a fogadó országot erről értesítette;
- a küldő állam polgárának alanyi jogokat biztosít, például az érintkezéshez és kapcsolathoz való jogot a megfelelő konzullal minden esetben, kivéve a letartóztatást, mert akkor az állampolgárt nem eresztik szabadon, hogy felkeresse konzulját; másfelelől éppen az önrendelkezés érdekében előírja a fogva tartott haladéktalan tájékoztatását jogairól, hogy megtilthassa a konzul értesítését, látogatását;
- az egyezmény a konzulnak is biztosít jogokat éppen funkciói hatáskörre alakíthatósága miatt (pl. tolmács visszatartási joga, látogatási jog, fogvatartott meghallgatási joga, mégpedig négy szemközt), sőt olyan jogviszonyokban is, amelyekről a bécsi egyezmény nem rendelkezik (pl. a konzul joga hivatalos felhívás tételére népszavazáson, választáson való részvételhez, eskü kivétele), illetőleg igen, de nem elég: részletesen (pl. bíróság előtti fellépés tulajdonvédelem érdekében távollévő esetében, halál esetén szociális jövedelmek vagy életbiztosítási összegek átadása, eljuttatása); ugyanakkor az egyezmény bizonyos feladatok ellátását a konzul mérlegelésétől teszi függővé (például bizonyos javakra vonatkozó származási okmányokat kiadhat, letétet kezelhet);

¹⁸ European Convention on Consular Functions, ETS No.061 (<http://conventions.coe.int/treaty/EN/>) 2002.03.26.

¹⁹ Article 2 (3), 5, 6 (1)(2)(3), 8 b.), 11, 14 (3), 15 (3), 17, 23, 26, 36, 37 (3), 47, 48, Annex I.

- a konzulnak is kötelezettségeket állapít meg az egyezmény (pl. illetékes hatóság értesítése haladéktalanul a tudomására jutott halálesetről);
 - ehhez társulnak olyan, a fogadó országra háruló kötelezettségek, amelyek a konzuli jogvédelmet valóságossá, érvényesíthetővé teszik (pl. a fogvatartásról, ítéletről, gyámsági vagy gondnoksági intézkedésről, halálesetről késedelem nélkül kell a fogadó ország hatóságának értesíteni az illetékes konzult); emellett azonban bizonyos fenntartásokat is lehetővé tesz a részes államok számára (pl. a helyi sajtóban a népszavazásra, választásokra vonatkozó konzuli felhívást nem tesznek közzé); másrészt a fogadó állam hatóságait is feljogosítja a konzul egyetértése nélkül is bizonyos igazságszolgáltatási, igazgatási cselekményekre, valószínűleg a nemzetközi jog időközben bekövetkezett fejleményei alapján (pl. nyomozás a hajó fedélzetén elkövetett, meghatározott bűncselekmények elkövetése miatt, bevándorlási szabályok ellenőrzése);
 - az egyezményben meghatározott konzuli teendők nem jelentik azok kimerítő felsorolását. Így a konzul mindent megtehet, amelyre a küldő ország felhatalmazta feladatainak ellátásával kapcsolatban, és amit a fogadó ország joga nem tilt, vagy amelyet a fogadó ország nem ellenez, továbbá jog- és érdekvédelmi tevékenysége kiterjeszthető a küldő államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező hontalanra az 1954. évi ENSZ egyezmény meghatározása szerint (pl. útlevél, útiokmány kiadása, meghosszabbítása); ugyanakkor tevékenységét nem köteles a fogadó állam elfogadni, ha a küldő állam polgára a fogadó államban faja, nemzeti hovatartozása, politikai véleménye vagy vallása miatt menekült érdekében akarna fellépni, függetlenül a menekültként elismerteknek a nemzetközi jogban ma és a jövőben biztosított jogállástól.
- d) A *bilaterális konzuli egyezmények* is a nemzetközi jogi alapok közé tartoznak, legalábbis a szerződő felek között. A *Magyarország és más államok között megkötött szerződéseket* elemezve, azok főbb vonásait, elsősorban a jogvédelem szempontjából, a következőkben foglalhatjuk össze. (A példaként felhozott egyezményekre csak az ország szerint utaluk, hiszen az 1. sz. táblázatban pontosan szerepelnek az egyezmények.)
- Általában tartalmazzák, hogy céljuk a bécsi egyezmény kiegészítése, továbbfejlesztése, összhangban annak 73. cikk (2) bekezdésével. Néha azt is kimondják, hogy a diplomáciai kapcsolatok megszakadása nem akadályozza a konzuli munka folytatásának, összhangban a szerződések jogáról szóló egyezmény 74. cikkével.
 - Az egyezmények azonos sémát követnek, és nem függnak attól, hogy az adott országgal kötöttünk-e jogsegély-egyezményt vagy egyéb egyezményt, milyen egyéb nemzetközi megállapodásoknak vagyunk részesei, hogy mikor, hol és mely országgal kötöttük. Például a legrövidebb egyezményt Koreával és Kubával kötöttük vagy harminc éve, noha nem valószínű, hogy a helyi jogszolgáltatás hasonló szerkezete vagy színvonala miatt volt felesleges a részletesebb szabályozás. Nincs bennük egyáltalán szó a tiszteletbeli konzulokról, noha arról létezett korabeli hazai jogszabály,²⁰ és a bécsi egyezmény is rendelkezik róluk.
 - Az egyezmények nagyobbik részét a konzuli szervezet kiváltságai, mentességei teszik ki, a jogvédelmet szolgáló konzuli feladatok kisebb részt foglalnak el.

²⁰ 1950. évi 8. tvr., amely 1987 decemberéig volt hatályban, legalábbis formálisan.

Ezen belül pedig kiemelkedően részletesek a hajóval és repülőgéppel, annak személyzetével, esetleg utasaival kapcsolatos tennivalók. (Kissé mulatságos, hogy a zátonyra futás és hajótörés esetén a teendőket milyen alaposan részletezi az osztrák, a mongol vagy a csehszlovák egyezmény, miközben egyiknek sincs tengerpartja, miként nekünk sem tengeri flottánk.) Kirívó eset a ciprusi egyezmény, amely kizárólag a konzulok kiváltságaival, jogállásával foglalkozik, noha szemérmetlenül a preambulumban az állampolgárok jogvédelmét tűzi ki célul. (Igaz, a konzul is állampolgár.)

– Gyakori jelenség, hogy a bécsi egyezményben szereplő kitételeket (pl. a „küldő állam állampolgára” kifejezés értelemszerűen magába foglalja a jogi személyeket is, a konzuli tisztviselő feladatait a konzuli kerületén belül gyakorolhatja, ezen kívül más konzuli feladatokat is elláthat, ha ezek nem állnak ellentétben a fogadó állam jogszabályaival) és a felhatalmazásokat szó szerint megismétlik (pl. a küldő ország által adott konzuli megbízások teljesítése). Mivel ezeket nem magyarázzák el, nem adnak példálózó felsorolást, így nem tudjuk, vajon a „bírótság vagy más hatóság előtti képviselőt” magában foglalja-e az ombudsmant, az ügyészséget, a közjegyzőt stb. vagy sem. Egyikből sem derül ki.

– Egyedül a fogvatartásról szóló értesítés határidejét és annak alapján a személyes találkozás idejét rögzítik az egyezmények (3–10 nap között), amely tehát a bécsi egyezményből nem olvasható ki. Persze akad példa arra, hogy nem határozzák meg a határidőt (pl. nicaraguai, illetve a bolgár egyezményben csak „késedelem nélkül” kitétel szerepel), vagy arra, hogy egyáltalán nem szerepel a magyar állampolgár fogvatartásáról az értesítés, látogatás (iraki egyezmény, koreai egyezmény). Esetenként bizonyos részletkérdéseket jegyzőkönyvben határoznak meg pl. fogvatartás esetén egymás értesítését, látogatási határidőt (pl. mongol, csehszlovák, lengyel, finn, szovjet egyezmény).

– A konzul feladatairól és jogairól részletező módon nem rendelkeznek, legfeljebb olyanokkal, amelyekkel a konzul mérlegelése szerint él, kötelezettséget pedig csak a fogadó állam hatóságának fogalmaznak meg. Például ilyen a konzul értesítése, kérésének lehetőség szerinti teljesítése, zavarmentes érintkezés és mozgás biztosítása.

– A konzuli megállapodások rivalizálnak a jogsegélyről szóló egyezményekkel, mert azok a diplomáciai csatornán a megkeresést, értesítést, jogvédelmet is szabályozzák, azaz a konzuli feladatok zöméről rendelkeznek. Csupán a konzulok kiváltságairól és mentességeiről nem. Ugyanakkor a jogsegély-szerződések végrehajtásért az igazságügyminiszter felelős az érintett miniszterekkel és a legfőbb ügyésszel egyetértésben. (Például a román konzuli egyezmény úgy kapcsolja össze a jogsegély szerződéssel, hogy kimondja: „A konzuli tisztviselő a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában érvényben levő szerződés rendelkezéseinek megfelelően a konzuli kerület hatóságaihoz fordulhat örökbefogadási, gyámsági és gondnoksági ügyekben intézkedések megtétele céljából.” (13. Cikk) Ez azonban nem nyújt magasabb szintű jogvédelmet a polgárnak, éppen a hatáskörök átfedése és a versengő szabályok miatt.

– Nem szükségszerűen nevezi meg a kihirdető jogszabály a végrehajtásért felelős szervet. Ha mégis, az a külügyminiszter, a legfőbb ügyésszel egyetértésben, esetleg csak a külügyminiszter (iraki, líbiai, USA-val kötött), netán a külügyi-

niszter és az igazságügyi miniszter, az érintett miniszterekkel egyetértésben (pl. kambodzsai), esetleg maga a Minisztertanács (román, mongol). Ez pedig eleve komolytalanná teszi az egyezményben foglaltak számonkérhetőségét.

E fogyatékoság ellenére vajon miért kötöttünk konzuli egyezményeket? Bizonyára politikai jelzést jelentettek a kapcsolatok fejlődésében, és kölcsönösen biztosították a konzuli személyzet kiváltságait, esetleg néhány ponton konkretizálták a bécsi egyezményt. Jelentősége azzal a 17 országgal kapcsolatosan kiemelkedő, amely nem részese a bécsi egyezménynek, hiszen velük kapcsolatosan nincs ilyen közös jogi alap, hozzáátve, hogy azt nem biztos, hogy bárki is vizsgálta, egyáltalán ezekben az államokban járnak-e magyar polgárok, akik jog- és érdekvédelemre szorulnak.

Az európai állampolgárságból fakadó jogok

Az Európai Unióról szóló Szerződés révén került be a közösségi jogba az európai állampolgárság intézménye, amelynek egyik eleme a polgár diplomáciai és konzuli védelme, ha az Unión kívüli államban tartózkodva saját külképviselete vagy konzulátusa hiányában egy másik tagállaméhoz fordul (EK Szerződés 20. cikk). A diplomáciai védelem ebben a konstrukcióban egy állampolgársági jogviszony részeként jelenik meg, erősíteni kívánja a közös európai identitást és összetartozást, de több kérdést is nyitva hagy. Egyrészt általános felfogás szerint nem kikényszeríthető, alanyi jog a diplomáciai védelem, másrészt egyfajta állampolgársághoz kötése az Unió föderációs jellegét feltételezi, noha az Uniónak nincs nemzetközi jogi személyisége. Lehet persze érvelni mellette, hiszen a bécsi egyezmény (1963) is lehetőséget nyújt a nem küldő állam polgára számára végzendő konzuli feladatok ellátására, másrészt van mód a közös diplomáciai képviseletre a diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezmény (1969) szerint. Itt tehát csak a lehetőségek megvalósításáról lenne szó. Aggályos, hogy nemzetközi és az alkotmányjogi jogkövetkezményeket egybeemos e védelem. A sokféle ellentmondás alapján a diplomáciai és konzuli védelem megvalósításának eszköztára sem megfelelő a közösségi jogban: a védelem csak informális lehet, formális igény esetén más államok számonkérhetik az állampolgárság meglétét, a valódi diplomáciai védelemhez pedig megfelelő nemzetközi szerződések megkötése kellene, amelyben harmadik államok elismerik az EU tagállamainak ilyen jogát egymás állampolgárai tekintetében.²¹

A diplomáciai és(!) konzuli védelemről az EU Alapjogi Kartája is beszél (46. cikk), kimondva, hogy az Unió minden polgárának egy harmadik állam területén tartózkodva, ha ott saját állama nem rendelkezik képviselettel, védelemre van joga bármely más tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságánál, a védelmet nyújtónak a saját állampolgáraira vonatkozó azonos feltételekkel.

Némileg többet tudunk meg a 95/533/EK Tanácsi határozatból,²² amelynek érvényesítéséhez a tagállamoknak a belső joguk szerint szükséges intézkedéseket kell tenniük:

– bármely tagállam állampolgárának joga van a diplomáciai vagy(!) konzuli védelemre, de csak a saját államának képviselete hiányában (nem férhet hozzá a

²¹ WELLER MÓNKA: *Emberi jogok és európai integráció*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000, Budapest. 114–115. p.

²² Official Journal L312, 28/12/1995.

tartózkodás helyén az állandó képviselő, nincs tiszteltbeli konzul), tehát kiegészítő jellegű ez a védelem;

– a védelem feltétele, hogy uniós állampolgárságát a személy útlevelel vagy személyi igazolvánnyal igazolja;

– a védelmet nyújtó nem alkalmazhat megkülönböztető elbánást (nemzeti bánásmód);

– a védelem magában foglalja a segítség nyújtását (1) halál esetén, (2) súlyos baleset vagy betegség esetén, (3) a letartóztatás vagy őrizet esetén, (4) súlyos bűncselekmény áldozatának, (5) bajbajutottak hazatéréséhez, (6) egyéb szükséges esetekben, ha „erre hatáskörük kiterjed” (például akkor, ha a fogadó állam ezt nem ellenzi).

– Sürgősségi eseteken kívül a pénzügyi támogatáshoz a polgárnak a saját állama hatóságának (legközelebbi képviselő vagy külügyminisztériuma) egyetértése szükséges, és fő szabályként a kapott segítség, támogatás visszatérítését vállalnia kell, beleértve a konzuli díjat is. Ugyanakkor a védelmet kapott polgár állampolgársága szerinti állam valamennyi felmerült kiadást köteles megtéríteni a segítséget nyújtó ország (hatóság) kérése szerint.

– A segítséghez, megtérítéshez szükséges nyomtatványokat egységesítették

A hazatéréshez leggyakrabban szükséges okmányokról fogadták el a 96/409/EK Tanácsi határozatot,²³ amelynek értelmében a másik tagállam diplomáciai vagy konzuli képviselője meghatározott formájú sürgősségi okmányt bocsát ki. Az egységes okmányt csak egyszeri utazásra lehet felhasználni az állandó lakóhelyre visszatéréshez. A kibocsátás feltétele, hogy (1) az eredeti úti okmányt ellopták, elvesztették, megsérült vagy nem lehet hozzáférni, (2) az országban nem érhető el saját állampolgársága szerinti képviselő, (3) saját állampolgársága szerinti hatóság valahogyan igazolta kilétét. Az okmányhoz a hazatéréshez szükséges anyagi fedezetet is biztosítják.

E szabályok alapján tehát *nem érvényesíthető közvetlenül a védelemhez való jog*, ehhez bizonyosan a belső jog tételes anyagi jog és eljárási rendelkezéseire, illetve a képviselőkre, konzuli működésre vonatkozó kötelezettségek meghatározására van szükség.

A hazai jogi alapok

A fentiek nyomán nem csoda, ha nagy elvárásokkal tekintünk a hazai jogra, vajon valóban nyújt-e megfelelő biztosítékokat ahhoz, hogy az állam külföldön is teljesítse alapjogvédelmi kötelezettségeit, olyan mértékben, amelyet a nemzetközi jog és a fogadó állam lehetővé tesz ott tartózkodó, jog- és érdekvédelemre szoruló állampolgáraink számára. Ennek elemei a következők.

1. *Alkotmány.* A gyéren csordogáló hazai irodalmi feldolgozás 1987-ben említi meg először, hogy az Alkotmányba illesztendő lehetne az állampolgárok külföldön való jog-és érdekvédelme a konzuli védelem révén, de fenntartva az államnak ebben a mérlegelési jogot, hogy kinek és mely esetekben biztosítja azt.²⁴ Nem biztos, hogy ennek hatására, de az 1989-es alkotmány-reform során bekerült ez a jog az alaptör-

²³ Official Journal L168, 06/07/1996.

²⁴ ÉLÍÁS PÁL: Állampolgáraink jogainak és érdekeinek védelme külföldön. *Külpolitika*, 1987/4.szám 23–31. p.

vénybe, mégpedig kifejezetten az állampolgársági jogviszony keretében.²⁵ Milyen kérdések vetődnek fel az Alkotmány e regulája alapján?

– A védelemhez való jog alanyi jognak tűnik, de bizonyosan nem abszolút jog, mert az Alkotmány 8. §-a értelmében törvény azt, a lényeges tartalom kivételével korlátozhatja. Egyebekben a korlátozásra az Alkotmánybíróság által kifejlesztett arányosság és szükségesség mércéje (alapjogi teszt) vonatkozik.

– A „Magyar Köztársaság védelme” kitétel egybemossa a diplomáciai és a konzuli védelem fogalmát, hiszen nem utal arra, vajon a helyi jogorvoslati eszközök kimerítésétől függően vagy a nemzetközi felelősséget megalapozó cselekmény esetén nyújtjuk a védelmet. Sajnos az Alkotmányt módosító törvény indoklása sem igazít el, mert az annyit árul el, hogy a védelmet a „külképviseleti szervek útján” biztosítják. Ez inkább a konzuli védelem értelmezést sugallja.²⁶

– Kontextusa szerint a védelemhez való jog az állampolgárságból eredő jogviszony. Így érvényesülnie kell a megkülönböztetés tilalmának, függetlenül attól, hogy az illető milyen jogcímen szerezte a magyar állampolgárságát.²⁷ Másfelől, nem biztosítjuk a védelmet, ha a kettős állampolgárként a fogadó állam polgára. Ugyanakkor a védelemből kizárjuk a menekültként elismerteket (akik egyébként a magyar állampolgárokkal azonos jogállásukat, hacsak törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik)²⁸ és a hontalanokat (akikről hazai jogszabály külön nem rendelkezik, csak nemzetközi egyezmény).²⁹ Ez nem ellentétes a nemzetközi joggal, ahogy az sem, ha a védelmet kiterjesztjük. Ráadásul, a menekültekkel kapcsolatosan az idézett törvényi klauzula kellően homályos ahhoz, hogy a menekült jogállásáról rendelkező – egyébként kérharmados országgyűlési elfogadást követelő – törvény kiterjessze a védelmet rájuk, mint ahogy egy bármilyen kormányrendelet ettől eltérően abból kizárhatja őket.

– A védelemre, a szöveg szerint, csak a törvényes külföldi tartózkodás alatt van joga a polgárnak. Szakmai tévedés, hiszen nem igaz, hogy ott kell tartózkodni, mert például a határon visszafordítás, vagy hagyatéki ügyben fellépés éppen a nem tartózkodás miatt vagy alapján merül fel. Valójában a külföldön védendő jogról, érdekről van szó. Hazatérve a megkeresés vagy jogsegély szabályai alapján a magyar közigazgatást, bíróságokat veszi igénybe a polgár, nem pedig a konzuli védelmet. Ezért a külföldön tartózkodás nem jó fogalmi elem. További gond, hogy a „törvényesség” vajon a magyar vagy a fogadó állam szerint értendő-e? Hiszen a kifelé utazás szinte mindig

²⁵ Alkotmány 69. §, amelyet az 1989. évi XXXI. törvény iktatott be: „(1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani. (2) Magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. (3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.”

²⁶ HARGITAI JÓZSEF: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései. ÉLÍÁS PÁL: A konzuli jog és a diplomáciai védelem alkotmányos kérdései. In: Bragyova András (Szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest (1997) 137–153. p., 115–134. p.

²⁷ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. I. § (1) bek.

²⁸ A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. tv. 17. §, valamint az ENSZ menekültekről szóló, 1954. július 28-án Genfben elfogadott egyezménye (kihirdette az 1989. évi 15. tvr.) Függelék 16.cikke értelmében a menekült útlelvi kiadása nem jogosít diplomáciai vagy konzuli védelemre.

²⁹ A hontalan személyek jogállásáról 1954. szeptember 28-án New Yorkban elfogadott egyezmény (kihirdette a 2001. évi II. tv.) Függelék 16. cikke értelmében ipso facto nincs joga a hontalan útlelvi kibocsátó állam hatóságánál a konzuli vagy diplomáciai védelemre.

törvényes,³⁰ míg a fogadó országban éppen a törvényesség hiányában merül fel a védelmi igény. A fogadó ország joga nem ronthatja le a küldő állam joga szerinti jogvédelmet, ráadásul úgy, hogy a jogellenességet még autentikus módon ki sem mondták.

– A védelmet az állam, a Magyar Köztársaság nyújtja. Mivel alanyi jogként lényegében az állami szuverenitás alapján felvállalt diplomáciai védelem kizárt, a zavart azaz lehetne megszüntetni, ha konzuli szervekről rendelkeznének. Másfelől, mivel a védelmet nyújtó címzett nem egyértelmű, a védelemhez való jog nem kényszeríthető ki.

Összességében az 1989-ben az alaptörvénybe beemelt konzuli védelemhez való jog módosítása, pontosítása szükséges, hiszen *e jog érdemét és lényeges tartalmát maga az Alkotmány korlátozza.*

2. *A konzuli védelemről szóló törvényt az Országgyűlés 2001. június 12-én fogadta el.* Elkészítését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, konkrét panaszügyek³¹ kivizsgálása eredményeként sürgette, mert „a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogvédelméről szóló törvény hiánya az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamhoz, illetve az ebből eredő jogbiztonsághoz, az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerinti alapvető jogok védelméhez, valamint az Alkotmány 69. § (3) bekezdésében a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok számára biztosított érdekvédelemhez való *alkotmányos joggal* okoz visszásságot”, különösen pedig a kérdés miniszteri rendeletekben szabályozása.³² A biztos által tett ajánlások és jelentések

– kitértek a külképviseletek fejlesztésére, megfelelő személyi és tárgyi ellátására, hogy megfelelő gondossággal, szakmai felkészültséggel tudjanak eljárni.

– Mivel a külföldön tartózkodás alatti védelmet állampolgári alapjognak tekinti, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében erről az alapvető jogról is törvényben kell rendelkezni. Annál is inkább, mert a bécsi egyezmény és a kétoldalú konzuli megállapodások nem írnak elő konkrét kötelezettségeket a konzuli tisztviselők számára. A meglévő „Konzuli Kézikönyv” hasznos, de nem nyújt az állampolgár számára törvényi garanciát.

– 2000 júliusában a kül- és az igazságügyminiszternek ajánlotta törvény megalkotását. Míg az igazságügyi tárca vezetője ezzel egyetértett, a külügyminiszter az ajánlást visszautasította, azzal, hogy kevés nemzetközileg a példa az önálló konzuli törvény alkotására, és különben sem kell minden kérdésben törvényt alkotni. Az erre válaszoló országgyűlési biztos rámutatott, hogy alapjog tartalmát, lényeges garanciát és korlátait kell csak törvényben meghatározni, a technikai kérdéseket például nem. Ugyanakkor egyértelművé kell tenni, milyen cselekmények, intézkedések elvégzését várhatja el az állampolgársági jogviszony részét képező alanyi jogon a külképviseleti szervektől az állampolgár.

– Az országgyűlési biztos által tett 1999. és a 2000. évi parlamenti jelentésre reagálva, az igazságügyminiszter a Kormány nevében ígértett tett a kérdés törvényi szabá-

³⁰ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. tv. szerinti körendi (büntetőjogi, köztartozás) korlátozás ellenére kiutazók száma elhanyagolható.

³¹ OBH 73394/1997., 7301/1998., 3952/1999. (<http://www.obh.hu/allam/jelent/>).

³² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2000. évi jelentése 3.12. fejezet (<http://www.obh.hu/allam/jelent/>).

lyozására. Erre alapozva az országgyűlési biztos a miniszterelnöknek ajánlást tett, hogy kezdeményezze a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelmének törvényi szabályozását.

A törvényjavaslat *parlamentari vitájában* a Kormány képviselője³³ három dologgal magyarázta, miért kell törvényt alkotni. Egyrészt a védelem alapvető állampolgári jog, és bár szabályainak zömét a nemzetközi egyezmények (bécsi egyezmény, bilaterális konzuli szerződések) alkotják, a hazai szabályozás alacsony szintű és nem egységes. Másrészt, az országgyűlési biztos határozottan kiállt a törvényi szintű szabályozás mellett. Harmadrészt pedig az EU csatlakozás is igényli a konzuli vívmányok átvételét, „bár a jogharmonizációnak nem elengedhetetlen feltétele a törvényi szintű kodifikáció, mivel az Unió tagállamainak a gyakorlata is különböző ebben a kérdésben”. Ennek érdekében a ma konzuli feladatot ellátó 76 nagykövetséget és nagykövetségi hivatalt, 17 főkonzulátust és 143 tiszteletbeli konzuli képviselőt magában foglaló konzuli hálózat, lényegében az eddig ellátott, rendeleti és nem szükségképpen publikus előírásokban meghatározott feladatokat immár törvényi keretek között fogja végezni. Ami pedig az eljárási szabályokat illeti, a törvényjavaslat a jelentős távolság, a fogadó állam hatóságaival való közreműködés, a sajátos szervezeti és kommunikációs lehetőségek miatt, atörvényjavaslat „szabályozza az államigazgatási eljárás általános szabályaitól való eltéréseket.”

A kormány-koalíciót alkotó pártok képviselői³⁴ annyit tettek ehhez hozzá, hogy az 1989 óta alapjoggá emelés megkívánja a polgár lehető legmagasabb szintű jogbiztonságát és a közérthető rendelkezéseket. Többször visszatért az a gondolat, hogy a törvény azért is fontos, mert a szomszédságban és másutt is magyarok milliói élnek, ám nem tették hozzá, hogy nemzetiségként, emigrációban vagy magyar állampolgárként. Így a határon túliakkal kapcsolatos politizálást kissé összezsúsztták a konzuli védelemmel, bár szinte egyidőben folyt a szomszédos államban élők kedvezményeiről a törvényjavaslat feletti vita. (Mint utóbb látjuk, a konzulátusoknak a magyar igazolványok kiadásában valóban lett szerepe.)³⁵ Hangsúlyozták, hogy a Külügyminisztérium munkáját segíti majd a törvény, ugyanakkor úgy fogalmaztak, hogy a konzul közigazgatási feladatait nem érinti az új szabályozás, azaz minden marad a régiben. Egyetlen ötletként javasolták, hogy a magyar külképviseletek és konzulátusok címjegyzékét (esetleg egyéb broszúrákat) helyezték el a határátkelőhelyeken, pénzváltóknál is a polgárok tájékozottsága érdekében.

Az ellenzék hiányolta, vajon az előterjesztésben miért nem ad számot a Kormány a konzuli rendszer fejlesztéséhez szükséges igényekről, anyagi következményekről. Ugyanis az elfogadott költségvetésben az egységesebb konzuli védelem eleve növelni fogja az ügyterheket, ám ennek többletköltségeit nem határozták meg. Mivel a Külügyminisztérium képviselői is „egyértelműen megerősítették, hogy a konzuli szolgálat valahol a tartalékaik végső határáig feszítve dolgozik”, csak máshonnan lehet fedezetet elvonni, az ott dolgozók teljesítőképessége a végéhez közeledik. Másfelől, a konzuli

³³ MARTONYI JÁNOS külügyminiszter expozéja, *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 38. felszólalás (2001)

³⁴ BÁNKI ERIK (FIDESZ) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 40. felszólalás, CSAPODY MIKLÓS (MDF) 42. felszólalás, Balla Mihály Tibor (FIDESZ) 44. felszólalás, Kurucsai Csaba (FKGP) 48. felszólalás.

³⁵ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról, 318/2001. (XII. 29.) Kormányrendelet a magyar igazolvány és a hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról (4.§ értelmében igazolást állít ki a diplomáciai és konzuli képviselet, 8. § értelmében kézbesíti az igazolványokat). Például a 2002/2002. (I. 11.) Kormányhatározat a konzuli rendszer informatikai megerősítésére 2 milliárd forintot biztosított.

hálózat igen lyukas. "Foghíjassá vált az elmúlt években azáltal, hogy néhány olyan konzulátust is becsukni kényszerültünk, egyébként nem kritizálható anyagi megfontolásokból, amelyek távol esnek az adott ország fővárosától, ahol egyébként a konzuli szolgálat továbbra is működik.[...] Ahová pedig egyre több magyar turista látogat el, a tapasztalat az, hogy ott egyre több ügy van." Egy szóval a konzuli szolgálat anyagi és technikai feltételeit, kapacitását, kiépítettségét javítani kell.³⁶

A kritika másik eleme az alkotmányos alapjog törvényben rögzített garanciáira és a konzuli védelem szakszerűségének, hatékonyságának a növelésére vonatkozott. „A konzuli védelem egy meglehetősen sokrétű, sokmindent magában foglaló, de klasszikusan semmit nem teljesen tartalmazó védelmet, képviselőt jelent, hiszen a konzul egyszerre államigazgatási ügyintéző, közjegyző és ügyvéd, de egyik sem teljes mértékben.” Ahhoz, hogy ennek főbb elemeit jogilag áttekintse a törvényhozás, a törvényjavaslat mellé be kellett volna mutatni a végrehajtási rendeleteket is – a jogalkotási törvény³⁷ követelménye szerint – ezzel bizonyítva azt is, hogy egységessé válnak a rendeleti szintű normák. Így lehet csak megítélni, mi kívánkozik törvénybe, és milyen technikai, eljárási ügy kerülhet rendeleti szintre. Például a jogorvoslatra vonatkozó kérdések biztosan törvénybe kívánkoznak, hiszen biztosítékot kell adni a konzul mulasztása, hallgatása, jogszerűtlen vagy célszerűtlen, esetleg kései vagy szakszerűtlen intézkedésével szemben.³⁸

A módosító indítványok csekély száma (14) jelezte, hogy bár eltérően ítélték meg a többes állampolgárok konzuli védelemhez való jogát, a hazatérés és a konzuli kölcsönnyújtásának, a visszatérítés elengedésének kérdését, komoly politikai vagy jogi érdeklődést a törvényjavaslat nem váltott ki. Nem csoda, ha az előterjesztő a három perces zárszában mindenkit megnyugtatót: nem gond sem a törvény alatti szabályozás egységének hiánya, sem a konzuli hálózat túlterheltsége. „Szeretnék arra utalni, hogy azért e feladatok eddig is adottak voltak, alacsonyabb rendű jogszabályokban részben megjelentek, részben olyan feladatok vannak, amelyek ugyan nem jelentek meg jogszabályban, de a konzuli hálózat eddig is el kellett lássa őket” [...] Ugyan „nem kétséges, hogy növekednek a feladatok, de ezt a Külügyminisztérium és a konzuli hálózat meg fogja oldani.” Mivel a hálózat bővül, ugyan nem a törvény miatt, hanem az EU csatlakozás következtében, ennek a költségvetésben biztosított a fedezete: 2001-ben 1,1 milliárd forint, 2002-ben pedig 1,28 milliárd forint előirányzat szerepel. A bővülés elsősorban a a szomszédos országokra koncentrál. Ami pedig a végrehajtási rendeleteket illeti, azok most készülnek, és éppen azért nem fejezték be, mert tartalma a törvénytől függ majd.³⁹

A kormányzat tehát *nem kívánta elkötelezni magát sem jogilag, sem igazgatási, szervezeti szempontból a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok mai jog- és érdekvédelme szintjének emelése mellett*. Elsősorban az országgyűlési biztos és az uniós jogharmonizáció készítette a hatályos publikus és nem publikus rendelkezések konszolidált szövegének megalkotására.

Milyen törvény született? A 23 szakaszból álló, 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről, főbb tartalmi elemei a következők:

³⁶ BÁRSONY JÁNOS (MSZP) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 46. felszólalás.

³⁷ A többször módosított 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

³⁸ HANKÓ FARAGÓ MIKLÓS (SZDSZ) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 50. felszólalás.

³⁹ MARTONYI JÁNOS külügyminiszter előadói válasza, *Országgyűlési Napló*, 206. ülésnap, 450. felszólalás.

a) A konzuli védelem és tevékenység néhány alapelve

– *Konzuli szolgálat útján biztosított érdekvédelem.* Az állampolgárok emberi jogait, alapvető szabadságait és érdekeit egyaránt akarja érvényre juttatni és védeni a törvény a preambulum szerint. Az érdekvédelem fogalma jogilag nem értelmezhető (pl. közérdek, jogos érdek kifejezés a közjogban ismert tétel, míg az érdekvédelem a munka világában szerepelt eddig). Az Alkotmány az állampolgár védelméről szól, a törvény ezt a preambulumban jogvédelemre, szabadságok védelmére és érdekeinek védelmére bontotta szét. A tételes szabályozásban [1. § (1) bek.] azonban csak a konzuli védelem fogalmáról van szó, amelyet az állampolgár külföldön történő érdekvédelmével azonosítanak. Ugyanakkor, a konzuli szolgálat nem szükségképpen magyar hatóságot jelent, mert az EU tagállama is elláthatja ezt, ha a fogadó állam ezt nem ellenzi [3. § (4) bek.].

– *A konzuli védelem elsődlegessége.* Ennek ellátását a további közigazgatási feladatok nem hátráltathatják [1. § (2) bek.]. Ebből következően a konzuli védelem is közigazgatási feladat.

– *A konzuli védelem jogi szabályozottsága.* Mivel a konzuli védelem is közigazgatási feladat, amelyet a konzuli szolgálat lát el, és mert számára feladatokat csak nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet határozhat meg [1. § (2) bek.], sőt a konzuli szolgálat köteles tiszteletben tartani a hazai és a fogadó állam jogszabályait, a védelem joghoz kötöttsége egyértelmű követelmény. Mivel alapjogról van szó, kormányrendeletben csak az alapjoggal közvetetten kapcsolódó, lényegi tartalmat nem érintő szabály szerepelhet a jogállamiság értelmében. Ezért a végrehajtási szabályok a védelem szempontjából csak technikai szabályokat tartalmazhatnak, korlátozó szabályokat biztosan nem.

– *Mérlegelés alapján nyújtott védelem.* Az eset összes körülménye és a helyi viszonyok alapján választja meg a védelem szempontjából legmegfelelőbb intézkedést, annak módját a konzuli szolgálat. [1. § (4) bek.]. Ugyan a legtöbb közigazgatási eljárásban a köztisztviselő a bizonyítékokat egyenként és összességében mérlegeli, de itt nem erről van szó, mert az elv alapján a szabályozás eleve az eljáró hatóság alanyi jogává teszi, hogy szabadon válasszon jogosítványai közül. Úgy tűnik a mérlegelés az eljárás megindítására, a nem tevérsre, az eljárás megszüntetésére is kiterjed.

– *Kérelemre vagy hivatalból nyújtott védelem.* Az előző elvre is figyelemmel, ha hivatalból indít eljárást a konzuli szolgálat, azt az ügyfél visszautasíthatja [19. § (3) bek.], ám nem világos, ennek alapján megszűnik minden esetben az eljárás vagy sem. A hivatalból indított eljárás elindítása valószínűleg nem tartozik a mérlegelési jogkörbe, bár ennek ellenkezőjét nem mondja ki a törvény. Az bizonyos, hogy az okirat-kiadási, tanúsítvány-készítési és diplomáciai felülhitelesítési eljárás megindítása az ügyfél kérelméhez kötött, noha nem minden kérelemre kötelező megindítani az eljárást [19. § (1), 15. § (4) bek.].

– *Magyar állampolgár és jogi személy érdekvédelme.* Az Alkotmány alapjogként az állampolgárokkal kapcsolatosan rendelkezik a védelemről, ám a törvény a konzuli védelmet kiterjeszti a magyar állampolgárokon túl [3. § (1) bek.] a jogi személyekre is, mert annak rendelkezései „megfelelően irányadók” rájuk [20. § (1) bek.]. Ez azt jelenti, hogy e ponton a jogi személy alapjogi jogképességét⁴⁰ tiszteletben tartja a

⁴⁰ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat vezette be e tételt.

törvény. Persze e tétel minden egyes jogviszonyban egyértelmű rendelkezést kíván meg (például az adatvédelmet az Alkotmánybíróság a jogi személyekre is kiterjesztette, és ennek a kezelt adatok tartalmában, a kezelési szabályokban is tükröződnie kellene).⁴¹ Nem egyértelmű, hogy mely rendelkezéseket kell mindenképpen kiterjeszteni a jogi személyekre, éppen az érdekvédelem sokféle értelmezhetősége miatt, továbbá milyen jogi személyeket kell érteni e kitétlen (magyarországi székhelyű, bejegyzésű). Célszerű lett volna egy utaló szabállyal meghatározni ezt (pl. cégjog, nemzetközi magánjog), bár egy közjogi törvény inkább saját meghatározást igényelt volna.

– *Nemzeti elbánás elve.* Kétféle értelemben is beszélhetünk erről. Egyrészt a többes állampolgárok a fogadó állam szabályai szerint részesülhetnek ott védelemben, ha magyar és a fogadó állam állampolgárságával is rendelkeznek [3. § (2) bek.]. Másrészt, majd az EU tagság elnyerésével a magyar konzuli szolgálat által az uniós polgárnak nyújtott védelem a magyar állampolgárokéval azonos [3. § (5) bek.]. E ponton a törvény ismét túllépte az Alkotmányt. Taggá válva persze a közösségi jog eleve, e kitéttől függetlenül megköveteli a nemzeti elbánást, mégpedig a közösségi jog által megszabott tartalommal.

b) A konzuli védelmi feladatok

A konzuli szolgálat nem csak védelmi feladatokat lát el, hanem egyéb közigazgatási feladatokat is, továbbá éppen a sokrétű mérlegelési lehetőség miatt, igen vegyes, előkészítő cselekmények révén végezheti hatékonyan érdekvédelmi munkáját. Éppen erre tekintettel az alábbiakban csak az érdekvédelmi tevékenységét helyezzük középpontba.

– *Állampolgárok felkészülésének elősegítése a külföldi utazásra, tartózkodásra* [4. § (1) bek.], ám ennek eszközeit a törvény nem határozza meg, a gyakorlatban a minisztériumi honlap, szórólapok, közérdekű felhívások útján valósítják meg.⁴² Mivel ez csak „tájékoztató jellegű”,⁴³ tartalmáért, frissiségeért nyilván nem is vállalnak felelősséget (Vhr. 5. §).

– *Felvilágosítás* (1) a gyógykezelés, kárigény vagy büntetőjogi igény érvényesítéséről, ha a polgár megbetegedett, baleset vagy bűncselekmény áldozata lett [6. § (1) bek.], (2) eltemettetéshez vagy a halott hazaszállításához szükséges intézkedésekről [11. § (1) bek.], (3) szabadságában korlátozottnak, milyen ügybe került és milyen jogszabályok vonatkoznak rá, (4) távollévő vagy szabadságában korlátozott hogyan választhat védőt, képviselőt és vehet igénybe tolmácsot, fordítót [13. § (2), 8. § b), d)]. Felvilágosítást csak a fogvatartott ügyében tesz kifejezett kérésre, egyébként, úgy tűnik, hivatalból kell felvilágosítást adnia.

– *Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál:* (1) magyar állampolgár diszkriminációja, vagy/és magyar állampolgárok alapvető jogainak súlyos vagy rendszeres megsértése esetén, ha a polgár „bajba jutott”, továbbá (2) baleset vagy bűncselekmény áldozatainak személyiségi jogainak, méltóságának, személyes adatainak kezelésével okozott jogsértés miatt [4. § (2), 6. § (4)–(5) bek.], vagy (3) távol-

⁴¹ 34/1991. (VI. 24.) AB határozat, figyelemmel az 1992. évi LXIII. törvényre és az Európa Tanács Egyezményére, amely az egyének védelméről szól a személyes adatok gépi feldolgozása során (kihirdette az 1998. évi II. tv.).

⁴² <http://www.kum/konzuli/taj/konzsegitkulf.html> teszi közzé például „Konzuli segítségnyújtás külföldön” c. brosrát.

⁴³ 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól (a továbbiakban: Vhr.).

lévő érdekében hozandó ideiglenes intézkedés érdekében [13. § (1) bek.]. A törvény nem határozza meg, hogy ezt kérelemre vagy hivatalból teszik, netán párhuzamosan a jogorvoslati kérelemmel, esetleg csak az érintett fellépésének hiányában, hogy ez formális eljárás megindítását vagy csak bejelentést, jelzést jelent-e (pl. javaslatétel magyar szakértő részvételére). A szabályozás arra helyezi a hangsúlyt, hogy a fogva tartott polgár ellenezheti a fellépést [10. § (1) bek.], de nem tudni, a fellépés visszautasítása nem kérelemre indult fellépés esetén is irányadó-e, mikortól, hiszen a nem teljesen cselekvőképes törvényes képviselőjének nyilatkozatahiányában is folytatja a konzul az érdekvédelem ellátását [10. § (2) bek.].

– *Értesítés* a távollévőnek az érdekében megtett intézkedésekről [13. § (2) bek.] vagy a hozzátartozóknak, ha a (1) polgár meghalt, (2) baleset, betegség, bűncselekmény áldozata lett, illetőleg (3) személyes szabadságát korlátozzák [6. § (3) bek., 8. § c), 11. § (1) bek.].

– *Segítség a hazatéréshez*: e téren is igaz a szabad választás és mérlegelés, beleértve az új útiokmány kiadását, ha az eredeti elveszett, ellopták vagy megrongálódott [5. § (2) bek.], valamint a katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés eseteit [7. § (1)–(3) bek.]. Kevésbé számonkérhető szabály, hogy a kiskorúak vagy terhes anyák ügyében „fokozott gondossággal”, sőt egyébként is soron kívül kell eljárni [Vhr. 8. § (3) bek., 12. § (1) bek.].

– *Segítség az önsegélyhez* bajbajutás, betegség, baleset, bűncselekmény áldozatává váláskor [5. § (2), 6. § (5) bek.]: ez magában foglalja a tanácsadást, hogyan tud hozzájutni családtagoktól, otthoni bankjától anyagi forrásokhoz, valamint a közreműködést, hogy hozzájusson családtagtól, otthoni bankjától anyagi forrásokhoz. Ebből a forrásból kell fizetnie a fogvatartottnak az ügyvédet, tolmácsot, sőt az óvadékot is. Ehhez a konzuli kölcsön nem jön szóba a jogvédelem nagyobb dicsőségére (Vhr. 9. §).

– *Konzuli kölcsön* nyújtása a hazatéréshez, ha (1) a hazatéréshez nincs más anyagi forrása, (2) vagy van, de amiatt a késedelem súlyos érdeksérelmet okoz, (3) valós adatokat közöl a kérelmező (igazmondási kötelezettség), (4) korábban nyújtott kölcsönt visszafizette (nem áll fenn tartozás) [5. § (3)–(4) bek.]. Továbbá a döntés része a rászorultság vizsgálata (amely a szociális jogszabályok szerinti értelemben éppen a visszafizetés reménytelenség esetén áll fenn), a fogadó ország viszonyainak mérlegelése, valamint a kölcsön nagyságát befolyásolja, hogy a lehető leggazdaságosabb legyen a hazatérés költsége, útközben pedig csak az „elkerülhetetlen mértékben” szabad étkezni belőle. Mivel a készpénz átadása esetleg túlzottan csábító lehet, a konzul szerzi be a menetjegyet és adja át (Vhr. 7–8. §). Ezzel sikerülhet a leginkább megalázó érdekvédelmi eljárást kialakítani, és mert sem az eljárás határideje, sem a jogorvoslaté az általános szabályokat nem követi, nyugodtan elhalhat a jogerős döntésig a bajba jutott.

– *Kölcsön visszafizetésének elengedése*, mérlegelés alapján, részben vagy egészben, a tárca vezetőjének döntése értelmében, „különös méltánylást érdemlő esetekben” [5. § (5) bek.].

– *Evakuálás*: katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén alapvetően az érintett egyetértésével, kivéve, ha az egyetértés beszerzése miatti késedelem veszélyeztetné a polgár életét, testi épségét [7. § (4) bek.].

– *Személyes látogatás, szemle*: több polgár súlyos sérülésével, halálával járó szerencsétlenség helyszínén [6. § (2) bek.] vagy a fogvatartó intézményben [9. § (2) bek.],

de csak „lehetőség szerint”, azaz ismét mérlegelése szerint. Egyetlen kivétel, ha a fogvatartott kiskorú, nem teljesen cselekvőképes vagy terhes asszony, mert akkor kötelező. A hozzá intézett kérelmet, közlést azonban minden esetben meg kell vizsgálnia, és „a helyi körülményekhez, lehetőségekhez képest azok teljesítését elősegíteni”, esetenként a külügyi tárca instrukciója szerint, illetőleg a magyar sajtótermékeket eljuttatva, persze csak „lehetőségeihez mérten” (Vhr. 10. §).

– *Ellátásról gondoskodás* a külföldön elhalt polgár után maradt, nem teljesen cselekvőképes magyar állampolgárról [11. § (2), 12. § (2)–(3) bek.]. A megfogalmazásból egyértelmű, hogy ez az ügy átadásával valósul meg, jelzést adva az erre hivatott szervezetnek (pl. gyám, gondnok kirendelését kezdeményezi, segíti a hazatérést, magyar gyámhatóságot értesíti, illetőleg „pl. karitatív szerv közreműködésével”) [Vhr. 11. § (3) bek. c)].

– *Hagyaték ügyében intézkedés*: hagyaték biztosítása, felhívás közzététele [11. § (3)–(4) bek.], például ismeretlen örökös felkutatása érdekében „a Külügyminisztérium honlapján közleményt tesz közzé az örökhagyó ismert adatairól” [Vhr. 11. § (6) bek.].

– *Közzokirat kiadása* (konzuli okirat, tanúsítvány kiállítása, hiteles fordítás, fordítás helyességének tanúsítása) szintén mérlegelési jogkörben, de zömmel a közjegyzőkre vonatkozó szabályok szerint⁴⁴ (14. §).

– *Felülhitelesítés* (magyarországi illetve külföldi felhasználás céljából fogadó ország, magyar hatóság közokiratainak aláírás, bélyegző hitelességének igazolása), amelyet meg kell tagadni, ha a valódiság kétséges (15. §). Eszerint nem végeznek tényfeltárást, csak a meglévő mintákkal vetik egybe a bemutatott okiratot.

c) A konzuli tevékenység eljárási és adatkezelési szabályai

– *Az általános államigazgatási eljárási garanciák lerontása*. Az érdekvédelem során figyelembe kell venni a fogadó állam szabályait, továbbá nemzetközi szerződések rendelkezéseit, amelyek kevésbé foglalkoznak eljárási ügyekkel. E téren a küldő ország rendelkezései nagyobb terjedelemben határozzák meg az érdekvédelmi eljárást. A törvényben nem érintett kérdésekben a közjegyzői törvény, valamint az államigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók (19. §). Noha az Áe-től csak az abban meghatározott kérdésekben lehetne eltérni, a konzuli törvény nem éppen ezen a vonalon halad (pl. Áe-ben szereplő szabályt ismételi meg, ugyanakkor korlátlan felhatalmazást ad a külügyminiszternek eljárási szabályok alkotására, noha ő a jogorvoslati szerv) (21. §). Különösen az eljárási és jogorvoslati határidők saját, Áe-től eltérő szabályozása hiányzik. Ezzel a meglévő, ügyfelet védő általános garanciák szintje alá került a konzuli érdekvédelem.

– *A kezelt személyes adatok köre csak részben meghatározott* (személyazonosító adatok), a zömét a törvény a konzul mérlegelési jogkörébe utalja, amelyben eldől, hogy „szükséges” [16. § (1) bek.], esetleg „az érdekvényesítéshez szükséges”-e az adat [16. § (5) bek.]. Ez elsősorban azért sérti a személyes adatok kezeléséről szóló törvényt, mert a konzuli eljárások meg nem határozható köre hivatalból is lefolytatható, amelyekben eleve kizárt az érintett önkéntes adatátadása, tehát törvénynek kell elrendelnie az adatkezelést. A konzuli kölcsönre vonatkozó eljárásban szereplő adatok között ugyanakkor feleslegesnek tűnő is szerepel (pl. a kérelmező munkahelye).

⁴⁴ 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről és a végrehajtásáról rendelkező 13/1991. (XI. 26.) IM rendelet.

lyének címe, foglalkozása, mely bankfióknál és milyen számon vezet számlát), hiszen eleve közokiratról és adók módjára behajtandó követeléssé válik a kölcsön (Vhr. melléklete). További kezelendő adatkört szabnak meg a közjegyzői jogszabályok, de mert azok közül semmit sem zár ki e törvény, teljességében irányadók. Ugyanakkor eltér a két szerv tevékenysége és jellege. Különösen azért, mert a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez, eljárása során csak a törvénynek van alávetve, és nem utasítható. Így meglehetősen bizonytalan, milyen személyes (köztük szenzitív) adatokat kezelhet a konzul.

– Az adatkezelés jogszerűsége megkívánná az adatkezelés céljának, a tárolás idejének, törlésének adatfajtánként való meghatározását, valamint az adatok továbbításának a hézagmentes szabályozását. Ezek közül a törvény (16–18. §) csak (1) az adatkezeléshez való hozzájárulásról rendelkezik (kérelemre indult eljárásban, vélelmezett hozzájárulás ismeretlen helyen lévő, nyilatkozat megtételében akadályozott személynél), (2) az öt évig megőrzendő adatszolgáltatási nyilvántartásáról, (3) az adatigénylők köréről (magyar büntetőeljárást folytató hatóság, nemzetbiztonsági szolgálat, közeli hozzátartozó vagy bárki, ha az érintett nem ellenzi) rendelkezik. Külön szól az iratokba való betekintésről és az iratokban foglaltakkal kapcsolatos felvilágosításról, amely egyben személyes adatokhoz való hozzáférést is jelent. Ugyanebben a szakaszban említi az adatok nyilvánosságra hozatalát, amelyet tilt, ha az hátrányosan befolyásolná az érdekvédelem ellátását, illetőleg a küldő és a fogadó ország közötti kapcsolatokat. A törvény itt sem követi az adatvédelmi törvényt, de a titokvédelmi szabályokat sem, mert keveri a fogalmakat.

2. A konzuli szolgálat elemei

– A konzuli szolgálat magában foglalja a diplomáciai és konzuli képviseletet, a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviseletet és a Külügyminisztériumot, amelyek jegyzékét, így az adott konzuli kerületek kiterjedését évente, míg a változásokat három munkanapon belül közzéteszi a külügyminiszter. (2. § (1), (4) (5) bek.)

– Hatósági jogkört azonban csak a konzuli tisztviselők, a Külügyminisztérium és egyes ügyekben a külügyminiszter (jogorvoslat, kölcsön visszafizetés elengedése) [2. § (2) bek.] láthat el. Ezen belül további feltétel 2002 januárja után kiküldött esetében, hogy a hatáskört gyakorló (1) köztisztviselő legyen, ez pedig eleve csak magyar állampolgár lehet, (2) közigazgatási alapvizsgát tett és konzuli szakmai tanfolyamon vett részt, konzuli szakmai vizsgát tett, és legalább két éve közszolgálatban áll, amelyből három hónapot az irányító minisztériumban (Konzuli Főosztályon) dolgozott vagy (3) jogi szakvizsgával vagy konzuli közigazgatási szakvizsgával rendelkezik, és legalább egy hónapig a a Konzuli Főosztályon dolgozott (Vhr. 1., 14., 15. §). Ezt nem tekinthetjük megnyugtatóan magas követelményszintnek, legfeljebb csak abban a tekintetben, hogy a tiszteletbeli konzulok vannak belőle kizárva.

– A külügyminiszter egyes konzuli feladatok ellátását azzal korlátozhatja, hogy az általános szabályoktól eltérően, azok ellátására egy másik konzuli kerületet jelöl meg. Kifogásolható, hogy mindezt törvényben megjelölt indok nélkül teheti meg [2. § (4) bek.]. Nem megnyugtató, hogy az okokat a miniszter saját rendeletében, önmagának szólóan (Vhr. 2. §) határozza meg, ráadásul azt is példálózva [„különösen akkor korlátozza, ha a fogadó ország közbiztonsága, közrendje, vagy a külképviselet

személyi (pl. a konzuli tisztviselő betegsége, halála) vagy tárgyi feltételeivel (pl. a minősített iratok vagy a szigorú számadású okmányok biztonságos őrzési feltételeinek hiánya, a kommunikációs lehetőségek korlátozottsága) összefüggő ok miatt átmenetileg nem lehetséges e feladatok ellátása”]. A döntés kontrollálhatóságát és például a külföldön lévő polgárok tájékozottságát nem javítja, hogy a változásokat közzéteszik a Magyar Közlönyben és a minisztériumi honlapon. Mellékesen, a bécsi egyezmény szerint a konzuli kerületen kívüli eljáráshoz a fogadó állam egyetértése szükséges.

Mivel az ENSZ egyezmény és a bilaterális konzuli egyezmények csak feladatokról és jogokról, mérlegelés alapján nyújtandó szolgáltatásokról rendelkeznek, a törvénytől vártuk, hogy a köztisztviselők számára kötelezettségeket és eljárási szabályokat határoz meg. Ezt azonban a törvény csak meglehetősen hiányosan tette meg, gyengítve ezzel az alapjog érvényesítésének lehetőségét. Ugyanakkor a 3. sz. táblázatból kitűnik, hogy az ENSZ egyezmény adta kereteket a bilaterális megállapodások nem töltötték ki, azt inkább megismételték, és kevésbé konkretizálták. Másrészt, a diplomáciai, konzuli képviselő jogvédelmi jellegű igénybe vétele a konzuli egyezményekkel szinteazonos mértékű a két- és többoldalú egyezmények keretében. Összességében tehát nem a párhuzamosság, hanem a hézagos szabályozás korlátozza a jogvédelmet.

3. *Végrehajtási jogszabályok.* Az egyes konzuli feladatok hatáskörre transzformálásának egyik biztosítéka, ha a törvény jogosítványokat (kötelezettségeket) fogalmaz a konzuli szolgálat számára, másik pedig a szükséges eljárási szabályok rendeleti szintű megalkotása. Az alábbiakban ezek funkcionális szabályait tekintjük át.

– *A segítséget kérő magyar állampolgárságának megállapítása* (Vhr. 3. §). Mivel általában a bajba került embernek nehéz a magyar állampolgárságát az útlevéllel, személyi igazolvánnyal vagy egy éven belül kiadott állampolgársági bizonyítvánnyal igazolni, azt vagy tisztázzák, vagy valószínűsítik. Ez utóbbi csak haladékot jelent az igazolásra, ameddig az érdekek védelmében szükséges halaszthatatlan intézkedéseket megteszik. Sajnos, egyikre sincs szabály, hogyan történik, milyen határidővel (nyilván az Áe. szerint 30 napos általános határidőn belül), és vajon a bizonyítás hiányában mi történik, a bizonyítási teher megoszlik-e a hatóság és a polgár között, lehet-e a nehezen beszerezhető okiratot az ügyfél nyilatkozatával pótolni (Áe.) vagy sem.

– *Cselekvőképesség megállapítása.* Ha a védelemre szoruló cselekvőképessége bizonytalan, mert nincs erről szóló hatósági határozat, akkor a konzul "az eset összes körülményeinek mérlegelésével, lehetőség szerint orvosi szakvélemény beszerzését követően" intézkedik [Vhr. 12. § (2) bek.]. Eszerint nem kötelező a szakértő igénybe vétele, ahogy ez általános a hazai jogban.

– *Jogvédelem.* A személyes ügyeinek vitében akadályozott polgár érdekében sokféle módon fellépő konzult nem hatja meg, ha valaki nem ért idegen nyelven vagy/és nincs pénze. „Önmagában az a tény, hogy az érintett magyar állampolgár nem beszéli a fogadó ország nyelvét, vagy nem rendelkezik a jogi képviselő meghatalmazásához szükséges anyagi eszközökkel, nem alapozza meg a konzuli tisztviselő képviselői jogosultságát, ha egyébként elegendő idő állt az érintett rendelkezésére a jogi képviselőtének megszervezéséhez.” [Vhr. 13. § (3) bek.]. Tehát a konzul nem joga-

sult és nem is köteles jogi képviselőről gondoskodni, esetleg a fogadó ország jogszabályai szerint azt maga ellátni.

– *Konzuli okiratok és tanúsítvány kiadása.* A konzulok e tevékenységét külön miniszteri rendelet szabályozza,⁴⁵ részletesen megszabva szinte ugyanazokat a képesítési, szakmai követelményeket, amelyeket a Vhr. a hatósági hatáskör gyakorlásánál ír elő. Az eltérés abban áll, hogy egyes hatósági cselekmény ellátásának (pl. konzuli tanúsítvány kiadásához két éves közigazgatási gyakorlat, alapvizsga és konzuli szakmai vizsga is elegendő, vagy fordítás hitelességének megállapításához középfokú nyelvvizsga) alacsonyabb a követelményszintje [ER 2. §, 5. § (1) bek.]. A közjegyzői minőséget igyekszik hangsúlyozni az ER, amennyiben bevezeti az érdekvédelmet kérő (ügyfél) kérésének visszautasítására vonatkozó szabályokat, valamint az utasíthatóság tilalmát. Az előbbi csak még tágabbá teszi a mérlegelési jogkörét (pl. ER 6.§, 13.§ szerint visszautasítja konzuli okirat kiállítását, ha „az eljárás nem kapcsolódik magyar állampolgár érdekeihez”, esetleg „aggályos körülményt észlel” vagy az átadandó értékek biztonságos őrzése a képviselőten nem biztosítható), miközben például a konzuli tanúsítványt kiállító e tevékenysége kapcsán „nem utasítható” [ER 6. § (1) bek.]. Mivel a konzul közigazgatási hierarchiában, sőt a tiszteletbeli konzul egy diplomáciai vagy konzuli képviselő felügyelete alatt működik, továbbá mert a miniszter a konzuli okiratok és tanúsítványok kiadásának törvényességét rendszeresen ellenőrzi, elbírálja a beérkezett panaszokat (az államigazgatásban ezt fellebbezésnek nevezik és a kapcsolódó biztosítékok rendszert alkotnak), aligha van garanciális szerepe az utasítás tilalmának. Az ellentmondásos szabályozást csak tetézi az adatkezelésre vonatkozó hiányos rendelkezések köre (pl. nem határozzák meg, a konzuli okiratok nyilvántartásába ki tekinthet bele, meddig őrzik, adatokat mikor törlik).

– *Tiszteletbeli konzulok csak érdekvédelmet végeznek?* A fentiekből következően, a hatósági feladatokból a Vhr. kizárja őket, egyebekben tevékenységükre a Vhr., a konzuli törvény, az ER, valamint egy külügyminiszteri rendelet⁴⁶ egyszerre irányadó, az „abban foglalt eltérésekkel” (Vhr. 14. §). Ez a szabály azonban ellentmondó, hiszen azonos szintű jogszabályok (miniszteri rendeletek) között a jogforrási hierarchia sem igazít el, ha tartalmi ütközést érzékelünk. Például a tiszteletbeli konzul magyar útlevelel iránti kérelmeket vehet át, amelynek során személyes adatokat kezel, azonosítja a kérelmező magyar állampolgárságát, és a kérelmet továbbítja három napon belül a felette irányító jogkört ellátó diplomáciai képviselőnek [R. 9. § (3) bek.]. Ez hatósági munka, de a Vhr. szerint nem lehet az, hiszen abból a tiszteletbeli konzulokat, a képesítési, állampolgársági, köztisztviselői jogviszony miatt kizárták. Hasonlóan homályos, hogyan adhat ki a tiszteletbeli konzul tanúsítványt magánokiratokkal kapcsolatosan, illetőleg magyar állampolgár életben létéről (ER 4. §). Persze tudjuk, hogy erre a külügyminiszter, a képesítéstől és egyéb feltételektől függetlenül adhat neki felhatalmazást, ám az ER nem rögzíti, hogy milyen esetben, erről a polgár hogyan értesül, mikor vonják vissza a felhatalmazást.

– *A konzuli tevékenység díjköteles,* amelyről önálló rendelet szól.⁴⁷ A törvény értelmében a díj megfizetésének hiányában sem lehet megtagadni a védelemhez való jog

⁴⁵ 1/2002.(I. 23.) KÜM–IM együttes rendelet a konzuli okirat készítési és konzuli tanúsítvány kiállításai tevékenységének részletes szabályairól (a továbbiakban: ER).

⁴⁶ 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet a tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról (a továbbiakban: R.).

⁴⁷ A többször módosított 1/1991. (IV. 9.) KÜM rendelet a konzuli díjakról (a továbbiakban: KR).

értvényesülését [19. § (6) bek.], ahogy ezt az Áe. is kimondja az illetékel kapcsolatosan. A „konzuli hatóság a konzuli díj összegét a kifizetésre kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyainak” alapján mérsékelhető, sőt teljesen elengedhető, kivéve a százalékosan meghatározott díjakat (KR 3. §). A teljes diszkrecionalitás nem jogállami rendszerén belül a KR ismeri a tárgyi díjmentességet (pl. hazatérési igazolvány bizonyos esetekben), az alanyi mentességet (pl. költségvetési szerv), valamint a mérlegelésen alapuló (rendeleti) mentességet, pl. „a magyar állampolgár alapvető jogainak érvényesítéséhez szükséges” eljárásban, noha az egész konzuli törvény erre szolgál. Nem világos, hogy a díj elengedése és a mérlegelésen alapuló mentesség között mi az elvi különbség, van-e ellenük jogorvoslat (Áe. szerint igen). További bizonytalanságot okoz, hogy a díjat USD-ben határozza meg a KR, amelyet a mérlegelési jogkör újabb szép példajaként, le lehet róni, közelebből meg nem határozott „kivételes esetben helyi valutában”, míg itthon minden esetben forintban. Vajon az euroövezetben miben fizetik? Nem kifejezetten az állampolgár jogvédelmét elősegítő rendelkezés, hogy például bűncselekmény áldozataként, esetleg feledékeny turistaként a hazatérési igazolványért 10 USD, a konzuli kölcsön iránti kérelem elbírálásért 30 USD, bajba jutottként pedig jogi tanácsadásért óránként 100 USD, vagy jogszabály szövegért oldalanként 5 USD a díj. Vajon ezt visszakapjuk, ha panaszunk, jogorvoslati kérelmünk megalapozott? A rendeletben nem rendelkeztek erről. Ha a díj a konzuli munka ellentételezése, annak végeredményétől függetlenül, akkor miért nem a munkaórák szerint határozzák meg mértékét, és miért nem a tárgyi-alanyi díjmentességet határozzák meg pontosan (különösen a gyermekek jogai, nem teljesen cselekvőképeseek, szabadságkorlátozással összefüggő ügyekben) a tervezhető, racionális díjbevétel és jogvédelem érdekében?

Összegzés

Megállapítható, hogy a konzuli védelem sokkal kevésbé jog, mint amennyivel inkább az állami szuverenitás egyik eleme. A nemzetközi univerzális, regionális és bilaterális egyezmények, valamint a közösségi jog alapján közvetlenül nem érvényesíthető, így a valódi kikényszeríthetőség a nemzeti jogon múlik. Hagyományosan ugyan nem alkotmányozási tárgy, de a magyar megoldás 1989-ben az állampolgárok (és jogi személyek) külföldön való megóvását, védelmét alaptörvényi szintre emelte. Ezzel megnyitotta az utat az állam alapjogvédelmi kötelezettségeinek külföldön való kiépítése, érvényesítése előtt, amelynek mércéje nem térhet el az általános alapjogvédelmi szinttől.

Ennek megfelelően a szabályozásban a konzuli érdekvédelem mellett a jogvédelem anyagi és eljárási jogi garanciáit, a jogérvényesítés személyi és tárgyi feltételeit, a jogorvoslati eszközöket, eljárási határidőket, adatvédelmi szabályokat meg kellene erősíteni, valamint a jogállamisággal össze nem egyeztethető teljes diszkrecionalitást vissza kellene szorítani a jog uralmának keretei közé. Noha az új (elvetelt) alkotmány szabályozási elvei értelmében nem tartozna a jövőben az alaptörvénybe a konzuli védelemhez való jog, jelezve, hogy nem volt teljesen egyöntetű a jogalkotói szándék politikai megítélése, a már meglévő védelmi szint csökkentése helyett annak mai felemás alkotmányos megfogalmazását kellene pontosítani. Annak nyomán pedig a konzuli védelemről szóló törvényt a jogalkotásról szóló törvény és az Alkotmánybíróságnak az alapjogok szabá-

lyozásával, gyakorlásával és korlátozhatóságával kapcsolatos tesztek szerint szükséges lenne módosítani.

Konzuli védelmi tevékenység (áttekintő táblázat)

| ENSZ Konzuli Egyezmény | Konzuli bilaterális egyezmények (példák) | Képviselőt igénybevétele tartalmazó egyezmények | Belső jog ¹ |
|---|--|--|---|
| 1. Érdekvédelem, segítség és támogatás a nemzetközi jog adta keretek között | ----- | Pl. Európa Tanács Párizsi Egyezménye orvosi ellátásról (1999. évi C. tv.) | <ul style="list-style-type: none"> – Állampolgárok felkészülésének elősegítése a külföldi utazásra, tartózkodásra – Segítség az önségélyhez bajbajutás, betegség, baleset, bűncselekmény áldozatává váláskor – Konzuli kölcsön nyújtása a hazatéréshez, kölcsön visszafizetésének elengedése méltányosságból – Segítség a hazatéréshez katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetében – Felvilágosítás a gyógykezelés, kárigény vagy büntetőjogi igény érvényesítéséről, ha a polgár megbetegedett, baleset vagy bűncselekmény áldozata lett |
| 2. Érdekelt személyek tájékoztatása | Elhelyezhet a küldő állam állampolgárainak jogait és kötelezettségeit érintő hirdetményt a konzuli helyiségben | Szerzői jog, fordítási jog jogosultjának felkutatása, kiderítése érdekében értesítés (Egyetemes Szerzői Jogi Egyezmény 1975. évi 3. tvr., 1971. évi 4. tvr.) | <ul style="list-style-type: none"> – Értesítés a távollévőnek az érdekében megtett intézkedésekről, hozzátartozónak, ha a polgár meghalt, baleset, betegség, bűncselekmény áldozata lett, személyes szabadságát korlátozzák – Felvilágosítás eltemettetéshez vagy a halott hazaszállításához szükséges intézkedésekről |

¹ Az idézetek a 2001. évi XLVI. törvényből valók, ha ettől eltérnek, a jogszabály számát közöljük.

| | | | |
|---|--|--|--|
| 3. Képviselő, ideiglenes intézkedés távollét esetében bíróságok előtt | A fogadó állam hatóságai előtt képviselni a küldő állam polgárát, ha távol van, vagy valamilyen fontos okból nincs abban a helyzetben, hogy jogait és érdekeit kellő időben megvédje, javasolhatja az illetékes hatóságnak, hogy az ügy elbírálását halassza el mindaddig, amíg a küldő állam polgára értesítést nem kapott és nem volt lehetősége arra, hogy megjelenjen vagy képviseltesse magát | ----- | Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál távollévő érdekében hozandó ideiglenes intézkedés érdekében |
| 4. Útlevelek, egyéb úti okmányok kiadása továbbutazáshoz, hazatéréshez | A küldő állam állampolgára részére útlevelet kiállítani és érvényteleníteni, bevonni, az abban szükséges változásokat bejegyezni | Hazatérési igazolványt állít ki a visszafogandó személy részére. (Olasz–magyar tolonc-egyezmény 1999. évi LXXIX. tv.) Elveszett útiokmány pótlása (horvát–magyar vízummentességi egyezmény 96/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet) | Új útiokmány kiadása, ha az eredeti elveszett, ellopták vagy megrongálódott |
| 5. Közjegyzői minőségben eljárás a fogadó állam jogszabályai keretei között | Jogügyletek írásba foglalása, hitelesítés | ----- | Közzokirat kiadása (konzuli okirat, tanúsítvány kiállítása, hiteles fordítás, fordítás helyességének tanúsítása) |
| 6. Anyakönyvvezetői minőségben eljárás | A küldő állam állampolgárának születését vagy elhalálózását anyakönyvezni, közreműködni házasságkötésnél | ----- | ----- |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>7. Közigazgatási feladatok ellátása fogadó állam jogszabályi keretei között</p> | <p>Küldő állam polgáraitól nyilvántartás, állampolgársági ügyekben nyilatkozatok felvétele</p> | <p>Hatósági eljárásban a költség-mentességhez, ingyenes jogi tanácsadáshoz szükséges bizonyítvány kiállítása, hitelesítése (pl. török–magyar polgári és kereskedelmi jogsegélyről szóló egyezmény 1992. évi LVII. tv.)</p> <p>A visszaadandó személy állampolgárságának kétség esetén haladéktalanul, de legkésőbb 4 munkanapon belüli tisztázása (pl. szlovén–magyar tolonc-egyezmény, 1999. évi LXXXI. tv.)</p> <p>Vámoláshoz szükséges okiratok kiadása (közúti kereskedelmi járművek ideiglenes behozatalára vonatkozó 1956. évi genfi vámegezmény módosítása 1984. évi 9. tvr.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – A magyar igazolvány és a hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásban igazolás kiállítása, igazolvány kézbesítése (318/2001. (XII. 29.) Kormányr. 4. §, 8. §) – Felülhitelesítés – Konzuli szolgálat adatszolgáltatást igényelhet az érintett személy által közölt és a közúti közlekedési nyilvántartásban szereplő adatok egyezőségéről (1999. évi LXXXIV. tv.) – A légi jármű parancsnoka a gépen történt születés, baleset, halál miatt megtett intézkedéseiről, amennyiben azok magyar állampolgárt, illetve Magyarországon bejegyzett jogi személyt érintenek – értesíti Magyarország konzuli képviselőjét (1995. évi XCVII. tv. a légi közlekedésről) – állampolgársági kérelem (honosítási, lemondás, bizonyítvány) átvétele (1993. évi LV. tv.) |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|-------|--|-------|
| 8. Iratok továbbítása bírósági vagy nem peres ügyekben | ----- | <p>A másik Szerződő Fél területén tartózkodó állampolgáraiak részére diplomáciai és konzuli képviseletek útján is végezhetnek kézbesítést, amennyiben a címzett az iratot önként átveszi. (pl. Kínai–magyar kölcsönös jogsegélyről a polgári és kereskedelmi ügyekben 1997. évi LXII. tv.)</p> <p>Európa Tanács Egyezménye a pénzmosásról, a bűncselekményekből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról (2000. évi CI. tv.)</p> | ----- |
| 9. Megkeresések teljesítése bírósági vagy nem peres eljárásban | ----- | <p>A Szerződő Felek illetékes hatóságai – kérelemre – hivatalos használatra, díjmentesen, diplomáciai úton küldik meg egymásnak a kért anyakönyvi kivonatokat (csehszlovák–magyar jogsegély egyezmény 1991. évi LXI. tv.)</p> <p>Önként jelentkező tanú kihallgatása formális jogsegély nélkül (kanadai bűnügyi jogsegély-egyezmény 1996. évi XCIV. tv.)</p> | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 10. Hagyatéki ügyekben eljárás fogadó állam jogszabályai keretei között | Megőrzésre átvesz a küldő állam állampolgáraitól, vagy ezek számára vagyon-tárgyakat, hagyatéki gondnok kijelölése | Ha az egyik Szerződő Fél állampolgára ideiglenesen tartózkodik a másik Szerződő Fél területén és ott meghal, a nála található tárgyakat azok jegyzékével együtt minden további eljárás nélkül hazája diplomáciai képviselőének vagy konzuli hatóságának kell kiadni (csehszlovák-magyar jogsegély egyezmény 1991.évi LXI.tv.), hagyaték külföldre küldése (vietnami-magyar polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély-egyezmény 1986. évi 8. tvr.) | Hagyaték ügyében intézkedés: hagyaték biztosítása, felhívás közzététele |
| 11. Gyámhatósági jellegű tevékenység | Ha erre a küldő állam jogszabályai felhatalmazzák – eljárhat örökbefogadási ügyekben, gyámot, illetőleg gondnokot rendelhet | Jogellenesen ott tartózkodó állampolgárának tervezett hazaszállításának bejelentése, visszafogadás előkészítése, akinek egészségi állapotára vagy életkorára tekintettel gondozásra van szüksége, a képviselő 10 munkanapon belül válaszolni köteles az átvétel helyéről, idejéről (szlovén-magyar tolonc-egyezmény 1999. évi LXXXI. tv.) | Ellátásról gondoskodás a külföldön elhalt polgár után maradt, nem teljesen cselek-vőképes magyar állampolgárról. |

| | | | |
|--|---|---|---|
| 12. Segítségnyújtás nemzeti lobogó alatt hajózó járművek személyzetének, utasainak | Hajótörés esetén intézkedés, kórházi kezelés, jelenlét nyomozati cselekménynél, intézkedhet a repülőgép megjavítása érdekében | ----- | ----- |
| 13. Küldő állam által rábízott egyéb feladatok, ha azt fogadó állam nem ellenzi | Vagyontárgyak, iratok átvétele, őrzése | A végrehajtási eljárás során perköltség címén befolyt pénzüsszeget a végrehajtást kérő félnek vagy hazája diplomáciai, illetőleg konzuli képviseletének, a le nem rótt illetékek és az állam által előlegezett költségek címén befolyt pénzüsszeget pedig a végrehajtást kérő Szerződő Fél diplomáciai vagy konzuli képviseletének kell átutalni (jugoszláv–magyar jogsegély egyezmény 1969. évi I. tvr.) | Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál: (1) bajba jutott magyar állampolgár diszkriminációja, vagy/és alapvető jogainak súlyos vagy rendszeres megsértése esetén (2) baleset vagy bűncselekmény áldozatainak személyiségi jogainak, méltóságának, személyes adatainak kezelésével okozott jogsértés miatt |
| 14. Tájékoztató fogadó állam hatóságainál, központi szerveinél | ----- | Az Ítélező Államnál a konzul meggyőződik arról, hogy a hozzájárulás megadása az egyezmény szerinti feltételeknek megfelelően történt-e (Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény 1994. évi XX. tv.) | Személyes látogatás, szemle: több polgár súlyos sérülésével, halálával járó szerencsétlenség helyszínén |
| 15. Szabad mozgás és közlekedés a fogadó állam területén | A konzuli tisztviselő a hajó fedélzetére mehet | ----- | ----- |

| | | | |
|--|---|---|--|
| 16. Küldő állam honosaival szabad érintkezés | Találkozzék és érintkezzék a küldő állam bármely állampolgárával, tanácsokat adjon neki, és bármilyen segítségben részesítse, ideértve szükség esetén a jogi segítségnyújtásra tett intézkedéseket is. | A lehető leghamarabb, de legkésőbb 3 napon belül meghallgatja az érintett személyt, hogy állampolgársága okiratok hiányában megállapítást nyerjen [olasz–magyar toloncegyezmény, 1999. évi LXXIX. tv. 1. cikk (3) bek.] | Evakuálás: katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén |
| 17. Fogvatartott felkeresése, hacsak nem ellenzi az érintett | Pl. 4 napon belül felkeresni fogvatartás helyén, fogadó állam hatósága lehetővé teszi a konzuli tisztviselő számára, hogy a küldő állam letartóztatott vagy szabadságvesztés-büntetését töltő állampolgárát meglátogassa, élelmet, ruhát, orvosságot, olvasnivalót és írószert tartalmazó csomagokat kaphat a fogvatartott a konzuli tisztviselőtől | A konzuli tisztviselők jogosultak arra, hogy az ilyen állampolgárt meglátogassák, vele kapcsolatba lépjenek és levelezzenek (egyiptomi–magyar jogsegély egyezmény 1989. évi 11. tvr.) haladéktalanul engedélyezni kell, hogy meglátogassa és érintkezésbe léphessen a letartóztatott állampolgárral (japán–magyar kereskedelmi és hajózási szerződés 1977. évi 10. tvr.) | Fogvatartott meglátogatása "lehetőség szerint", de kötelező, ha a fogva tartott kiskorú, nem teljesen cselekvőképes vagy terhes asszony. |

| | | | |
|---|--|--|---|
| 18. Értesítést kapni szabadságában korlátozott, baleset, haláleset, rendkívüli események, gyámság, cselekvőképesség ügyében | Pl. 3 napon belül a szabadságkorlátozásról. A fogadó állam illetékes hatóságai tájékoztatják a konzuli tisztviselőt a küldő állam állampolgárának elhalálozásáról (és tájékoztatást adnak a hagyatékról, az örökösökről), súlyos balesetekről, gépjármű fel-tartóztatásról és szeren-csétlenségekről. | Haladéktalan értesítés haláleset-ről, közölve mindazt, ami az örökösökről és hagyomá-nyosokról, azok lakó- vagy tartózkodási helyéről, a ha-gyaték állagáról tud (cseh-szlovák-magyar jogsegély egyezmény 1991. évi LXI. tv.) Gyámhatósági intézkedésekről értesítés (kubai-magyar pol-gári, családjogi és bűnügyi jogsegély egyezmény 1984. évi 4. tvr.), letartóztatásról értesítés (japán-magyar ke-reskedelmi és hajózási szer-ződés 1977. évi 10.tvr.), közúti közlekedési bűncse-lekményről értesítés (fran-cia-magyar idegenforgalmi egyezmény 1973. évi 26. tvr.) Európa Tanács Párizsi egyez-ménye orvosi ellátásról (1999. évi C. tv.) értesítés a személyek visszatelepítéséről | ----- |
| 19. Fogvatartott ügyében képviselőt biztosítása | Segítse őt ügyvéd, tolmács vagy más közreműködő személy biztosításában | ----- | Felvilágosítás távollévő vagy szabad-ságában korlátozott hogyan választhat védőt, képviselőt és vehet igénybe tol-mácsot, fordítót, milyen ügybe került és milyen jogszabályok vonatkoznak rá |

JUDIT TÓTH

IS THERE A SUBJECTIVE RIGHT FOR CONSULAR PROTECTION?

(Summary)

The author analyses the substance of right for consular protection of national staying abroad and in need of legal protection in three major aspects:

- a) International law taking into consideration the provisions laid down in conventions on consular connections, tasks adopted by the UN and Council of Europe, as well as in bilateral agreements concluded between Hungary with 32 states;
- b) Community law taken into account the half-ready legal consequences of European citizenship, and existing rules on protection of union citizens in third country provided by consular mission of any Member State;
- c) Domestic law including the Constitution (Art. 69 on right of national residing lawfully abroad for protection given by the Hungarian Republic) and the newly adopted Act on Consular protection (No. 46 of 2001) together with its executive, ministerial decrees.

The article proves that consular protection substantially has to be related to standard of human rights and fundamental rights while the internationally defined entitlements of consular officials are regulated in an obscure, non-binding way. Consequently, subjective right for consular protection, its nature, implementation, scale and personal scope are based on national law. From this perspective the recently adopted comprehensive Act provides less substantial and procedural guarantees than it would be in conformity with rule of law and Constitutional requirements. Thus the author formulates some necessary components of amendment.

The explanations are supported by numerous data on and citations from international agreements, domestic provisions, Constitutional decisions, statistics on consular offices and comparative table on consular tasks/entitlements, respectively.

TÓTH KÁROLY

A magyar választási eljárás néhány kérdése az Országos Választási Bizottság gyakorlatában

Az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselő-választások során fontos érdek fűződik ahhoz, hogy az eljárás egész időtartama alatt megfelelő jogi biztosítékok álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy a lehető legszűkebb körre szoruljon a választások tisztasága megsértésének lehetősége. Ennek a garancia-rendszernek lényeges elemei a választási szervek, amelyek fő feladata az eljárási szabályok betartása feletti őrködés, azaz a jogsértések megakadályozása, illetve ezek megtörténte esetén a szükséges intézkedések megtétele, amellet, persze, hogy önmaguk eljárása is feleljen meg a törvényességnek.

A választási eljárás szabályai a hatalomgyakorlás jogi alaprendjének kiemelkedő jelentőségű rendelkezései: a legfelsőbb szinten elhelyezkedő jogalkotó szerv – az Országgyűlés –, illetve a helyi hatalomgyakorlás döntéshozó testületeinek létrehozását, képviselőinek megválasztását rögzítik. Ezt honorálja az Alkotmány is: nem csupán a törvényhozási tárgyak körébe sorolja, azaz azt írja elő, hogy erről csak a legmagasabb szintű jogszabály szólhat, hanem a közönséges törvények közül is kiemeli azáltal, hogy ún. „*kétharmados*” törvénnyé minősíti.¹ – Ilyen jogszabály ma hazánkban a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.).²

Bár a törvény a címe szerint „a választási eljárásról” szól, *tárgyi hatálya* nem csupán a szoros értelemben vett „választásra” (azaz az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjainak választására) terjed ki, hanem az országos és helyi népszavazásra, valamint az országos és helyi népi kezdeményezésre is; ez utóbbiakra vonatkozó, az általános szabályoktól való eltéréseket „különleges rendelkezések” tartalmazzák.³

¹ Az Alkotmány 71. § (3) bek. szerint „Az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a helyi képviselőtestületek tagjainak és a polgármestereknek a választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

² Témánk szempontjából természetesen a Ve-nek van elsődleges jelentősége, de meg kell említeni, hogy hasonlóképpen kétharmados törvények az egyéb (anyag) választójogi szabályok is, mint pl. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Vjt.), illetve A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv.

³ A tárgyi hatályt egyrészt azért említem külön, hogy jelezzem: most csak a „választásokkal” kapcsolatos eljárási kérdésekkel foglalkozom, a népszavazással, népi kezdeményezéssel nem, másrészt azért, mert később ez utóbbiakra is utalok majd.

Valamely szabályozási kérdésnek a törvényhozási tárgyak illetve kétharmados törvények körébe emelése azonban önmagában nem zárja ki az alacsonyabb szintű jogalkotó szervnek adható *felhatalmazást* valamely részletszabály kibocsátására. A Ve. is él ezzel az elvi lehetőséggel, s felhatalmazza a Kormányt valamint a belügyminisztert lényegében szervezési, technikai szabályok kiadására.⁴

I. A választási szervek

A választási szervek jellegük illetve funkciójuk alapján két csoportra oszthatók: a választások társadalmi kontrollját megvalósító választási bizottságokra és a közszolgálati tevékenységet ellátó választási irodákra.⁵

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

Választási bizottságok:

- a) a szavazatszámoló bizottság,
- b) a helyi választási bizottság,
- c) az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- d) a területi választási bizottság,
- e) az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB).

Valamennyiük közös jellemzője, hogy választott szervek; tagjaikat a megfelelő szintű önkormányzatok testületei választják (a szavazatszámoló és a helyi választási bizottság három – speciális esetben öt – tagját és a szükséges számú póttagot a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi választási iroda vezetőjének indítványára, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a területi választási bizottság három-három tagját és a szükséges számú póttagját a fővárosi, megyei közgyűlés választja meg; személyükre a területi választási iroda vezetője⁶ tesz indítványt).

⁴ „152. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorozmát, székhelyét és területét megállapítsa. 153. § Felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendeletben állapítsa meg: a) a névjegyzék és választójogal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása, valamint a választókerületek és a szavazókörök kialakítása előkészítésének rendjét, b) a választási eljárás határidőit és határnapjait, c) a választási irodák feladatait és tagjainak képzését; az országos, területi, helyi választási irodák közötti hatáskörmegosztást, d) a választásokkal összefüggő állami feladatok számítástechnikai, szavazatosseztési rendjének megszervezését, technikai lebonyolítását, e) az értesítő, az ajánlószevény, az aláírsgyűjtő ív mintáját, a választási jegyzőkönyvek, adatlapok és egyéb nyomtatványok mintáit, példányszámát és továbbításának rendjét, f) a választási eredmény országosan összesített adatainak körét, g) a választási költségek normatíváit, tételait, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét.”

⁵ Ve. „35. § (1) A választási irodák a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatásával, választási adatkezeléssel, a technikai feltételek megteremtésével, a törvényes feltételek meglétének és a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésével összefüggő állami feladatot ellátó szervek. (2) Minden választási bizottság mellett – kivéve a szavazatszámoló bizottságot – választási iroda működik. A szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik.” – E törvényi rendelkezésből is kitűnik, hogy a választási irodák lényegében technikai-adminisztratív, szakmai ellenőrzést végző hivatali szervek. Mivel tevékenységük a témánkhoz közvetlenül nem kapcsolódik, részletes bemutatásukat mellőzzük.

⁶ A helyi és az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az illetékes jegyző, a területi választási iroda vezetője a főjegyző.

Hasonlóképpen valamennyi bizottság tagjaira *összeférhetetlenségi* szabályok is irányadók. A Ve. 22. §-a szerint „(2) A választási bizottságnak nem lehet tagja a köztársasági elnök, állami vezető, közigazgatási hivatal vezetője, képviselő, megyei közgyűlés elnöke, polgármester, jegyző, főjegyző, választási iroda tagja, a választási bizottság illetékességi területén működő közigazgatási szerv köztisztviselője, valamint a választókerületben induló jelölt. (3) Nem lehet a választási bizottság választott tagja a (2) bekezdésben foglaltakon túl a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja, valamint a választókerületben induló jelölt hozzátartozója sem. (4) Az olyan választási bizottságoknak, amelyek a jogorvoslati eljárásban egymással döntési, döntést felülbíráló kapcsolatba kerülhetnek, nem lehetnek tagjai az egymással hozzátartozói kapcsolatban álló személyek.”

A választási bizottságok tagjainak egy része választott, másik része a választásban érdekelt jelöltek, jelölő szervezetek képviseletét ellátó, megbízott tag.

II. Az OVB szervezete és hatásköre⁷

Az Országos Választási Bizottság öt tagját és általában két póttagját az Országgyűlés választja meg; személyükre – a pártok javaslataira is figyelemmel – a belügyminiszter tesz indítványt. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a területi választási bizottság három-három tagját és a szükséges számú póttagját, valamint az OVB tagjait és póttagjait az országgyűlési képviselők általános választásának kitzűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 51. napon kell megválasztani. – Ne feledjük: az új OVB tagjaira tehát a megbízatási idejének vége felé járó belügyminiszter tesz javaslatot, olyan új OVB-re, amelyik a tényleges tevékenységét a következő parlamenti ciklusban fejt ki, akkor, amikor már nem szükségképpen lesz tisztségében az indítványozó miniszter.

A bizottságok létrehozása körül gyakran politikai polemizálás erősödik föl, arra hivatkozva, hogy a belügyminiszter természetesen *olyan összetételű* OVB-re tesz javaslatot, amely megválasztása esetén a maga módján politikai támogatást nyújt a kormányon lévőknek. – Ezt az aggályt valószínűleg soha sem lehet eloszlatni, még akkor sem, ha az OVB-tagok szakmai tisztességét nem vonjuk kétségbe. Ebből a szempontból tehát a bizottságok tagjai megválasztásának időpontja gyakorlatilag közömbös. Hiba ugyanis abból kiindulni, hogy az OVB közvetlenül befolyásolhatja a választások végleges eredményét, kimenetelét. A nyers kormány-függőség már csak azért sem érvényesülhet, mert egyrészt az OVB-ben teljes jogú tagként vesznek részt az Országgyűlés alakuló ülésén képviselőcsoportot (frakciót) alakító pártok által megbízott tagok is, másrészt a választási bizottságok működése és tevékenysége, valamint a választási bizottságok rendelkezésre álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak,⁸ harmadsorban pedig az OVB döntéseinek egy része a Legfelsőbb Bíróság illetve az Alkotmánybíróság előtt megtámadható. Általános szabályként érvényesül, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtt a választásokkal kapcsolatos, az Alkotmánybíróság előtt pedig a népszavazással kapcsolatos határozatok támadhatók meg.

⁷ Mivel e tanulmány az OVB (1998–2000 közötti) gyakorlatának vázlatos feldolgozására irányul, a többi, alacsonyabb szintű bizottság hatáskörének, működésének bemutatását ehelyütt mellőzzük.

⁸ A választási eljárás nyilvánossága természetesen nem sértheti a szavazás titkosságát és a személyhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat.

A probléma inkább abban rejlik, hogy az új OVB-t *röviddel a szavazást megelőzően* kell létrehozni, akkor, amikor már azonnal közvetlen tennivalói is vannak (pl. a jelöltek állítani kívánó pártok regisztrációja) a küszöbön álló országgyűlési választások miatt. Nincs tehát módja „beletanulni” tevékenységébe, azonnal éles helyzetben kell felelősen döntenie, s ez súlyos szakmai és erkölcsi kockázatokkal jár.⁹

Mindezek miatt érdemes lenne megfontolni azt a változatot, hogy az OVB-t az országgyűlési *választásokat követően* az újonnan megválasztott Országgyűlés hozza létre. Ekkor az OVB-nek módja lenne közel négy éven keresztül, a következő parlamenti választásokig „beletanulni” tennivalóiba, pl. a fél évvel későbbi önkormányzati, az esetleges időközi stb. választások idején, hogy aztán kellő „ráfutás” után megfelelő tapasztalatokkal láthassa el a bő három év múlva esedékes országgyűlési választásokkal kapcsolatos tennivalóit.

Az Országos Választási Bizottság a Ve. 34. § (2) bek. szerint

- a) állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében; az állásfoglalás ellen jogorvoslatnak helye nincs; az állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni,
- b) dönt a listák és az azokon szereplő jelöltek, a jelölő szervezetek nyilvántartásba vételéről, illetőleg elutasításáról,
- c) kisorsolja a listák sorszámát,
- d) jóváhagyja az országos népszavazás szavazólapjainak adattartalmát,
- e) dönt a benyújtott kifogásról,
- f) megsemmisíti a szavazás eredményét, ha olyan törvénysértést állapít meg, amely azt érdemben befolyásolta,
- g) megállapítja, hogy mely jelölő szervezetek érték el a törvényben meghatározott mértékű %-os szavazathatárt,
- h) megállapítja, hogy az országosan összesített töredékszavazatok alapján az országos listák jelöltjei közül kik szereztek mandátumot,
- i) kiadja a mandátumot szerzett képviselőknek a megbízólevelet,
- j) megállapítja és közzéteszi a választás országosan összesített eredményét,
- k) kitűzi az időközi országgyűlési képviselőválasztást, és megállapítja annak naptár szerinti határnapjait,
- l) a tudomására jutott törvénysértés esetén kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező szerv döntését,
- m) beszámol az Országgyűlésnek az országgyűlési képviselők, valamint az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásáról, továbbá az országos népszavazásról,
- n) eljár mindazokban az ügyekben, melyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az OVB-nek nem minden döntése ellen lehet tehát jogorvoslattal élni, az a) pontban foglalt hatáskörében hozott állásfoglalása végleges („jogerős”), az más fórum előtt nem támadható meg.

⁹ E szempontot még akkor sem szabad figyelmen kívül hagyni, ha tudjuk, hogy az Országos Választási Iroda munkatársai valóban fölkészült, a választási eljárás legapróbb elméleti és gyakorlati kérdéseiben egyaránt jártas szakemberek, akik képesek profi módon segíteni az OVB munkáját.

Az OVB hatáskörét illetően az 1998–2000 közötti ciklusban meg-megújuló gondot jelentettek azok az esetek, amelyek a *média működésével kapcsolatban* jelentek meg az OVB előtt. A választási szervek működése nyilvános, s főképpen a választások körül e testületek tevékenysége – különösen az OVB munkája – erőteljes publicitást kap, emiatt nem alaptalanul vélheti a választópolgár vagy valamelyik jelölő szervezet, hogy törvénysértés vagy más vitatható esetben hozzá fordulhat. Ezt meg is teszi, leginkább olyankor, amikor úgy véli, hogy egyik vagy másik jelölt vagy párt aránytalanul több lehetőséget kap a média-szereplésre a többihez képest, s ez sérti a Ve. 3. § c) pontjában megkövetelt „esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között” eljárási alapelvet.

A Ve. a 44. §-ában rendelkezik is a rádió- és televízió-közvetítésről: „(1) A kampányidőszakban a műsorszolgáltatók a jelölő szervezetek, illetőleg a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést. A politikai hirdetéshez véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos. (2) A műsorszolgáltatók választási kampányban való részvételére egyebekben a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Másik jogszabályra utalás bevett gyakorlat a jogalkotásban, esetünkben tehát a rádiózásról és televíziózásról szóló törvénytől (1996. évi I. tv. – a továbbiakban: médiatörvény) várható a megoldás. „11. § (1) Választási időszakban az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi, területi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, továbbá a kisebbségi önkormányzatok választásáról szóló törvények szabályai szerint lehet politikai hirdetést műsorszolgáltatásban közzétenni. Választási időszakon kívül politikai hirdetés kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közzölhető. (2) Külföldre irányuló műsorszolgáltatásban politikai hirdetés közzététele tilos.”

A képlet világos: *mindkét törvény kölcsönösen a másikra utal.*

A zavart az okozza, hogy a választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölő szervezet és az érintett választópolgár, illetőleg jogi személy panaszt nyújthat be a választási bizottsághoz,¹⁰ amely azt elbírálja. Ha azonban a valódi vagy vélt törvénysértést a média „követte el”, ennek elbírálására nem a választási szerv (esetünkben az OVB) jogosult, ugyanis a médiatörvényben előírt felügyeleti és ellenőrzési feladatokat az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) látja el, amely Panaszbizottságot működtet az eseti bejelentések kivizsgálására. Az OVB hiába „küldi meg” a hozzá benyújtott panaszt az ORTT-nek, illetve Panaszbizottságának, ezeknek nem „feleltes szerve”, nem utasíthatja, nem kötelezheti a panasz elbírálására, és ez fordítva is igaz: ez utóbbiak nem alaptalanul hivatkoznak arra, hogy a választási törvények megsértése esetén a választási szervek járnak el, a Panaszbizottság viszont nem „választási szerv”...

Ez a *közjogi patthelyzet* nem csupán elvi kérdés, hanem a gyakorlatban számos problémát okozott a választások során. Az előbb említett esélyegyenlőség megsértése komoly és meghatározó hatással lehet a választások végeredményére; az esetleges törvénysértések időben történő elbírálása a választások tisztaságának és ezen keresztül a jogállamiságnak is fontos eleme. – Ezt a „hatásköri összeütközést” – az érintett szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság szüntethetné meg, eldöntve, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, egyidejűleg kijelölve az eljárásra kötelezettet, vagy pedig az Országgyűlés oldhatná fel az általa előidézett kollíziót...

¹⁰ Erről később részletesebben lesz szó.

III. Az OVB működése

Az OVB-nek nincs formálisan elfogadott *ügyrendje*, működése mégis folyamatos, kiszámítható.

A beérkezett ügyeket az *Országos Választási Iroda* (OVI) készíti elő a bizottsági plénum által történő tárgyalásra. Az OVI munkatársai, szakértői egy-egy kérdés megvitatása előtt ismertetik a beadvány lényegét, jogi szakvéleményt fűznek hozzá, rendszerint megjelölve azokat a hatályos jogszabályokat is, amelyekre alapozzák véleményüket. Az OVB tagjai is kellően jártasak a közjogban, ismerik a Legfelsőbb Bíróság illetve az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatát, s ez alapján általában szakmailag megalapozott döntés várható.

Az OVB tagjai az ülés előtt kellő időben természetesen megkapják a napirendre kerülő ügyek anyagát, hogy azt megismerhessék, fölkészülhessenek a vitára. Bonyolultabb kérdések esetén – ilyenek nem annyira a választásokkal, mint inkább a népszavazási, népi kezdeményezési ügyek kapcsán fordulnak elő¹¹ – az elnök a tagok közül is fölkeres valakit az adott probléma megoldásának szakmai előkészítésére. A jog megfelelő ágazatában egyébként is jártasabb ilyen „előadó bírő” aztán az ülésen tudományos alapossággal vezeti föl a kérdéses témát, s tesz javaslatot a megoldásra. – Ám a helyzet olykor bonyolultabb.

Emlékezetes, hogy 1998 tavaszán arra vonatkozó kérés érkezett az OVB-hez, hogy hitelesítse a mellékelt aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a következő, népszavazásra irányuló kérdéssel: „Egyetért-e azzal, hogy a Duna magyarországi szakaszán vízlépcső épüljön?” – A hatályos Alkotmányunk 28/C. § (5) bek. szerint „Nem lehet országos népszavazást tartani: [...] b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról.” – A döntéshez fontos volt előzetesen tisztázni: vannak-e ilyen, a feltenni tervezett kérdést érintő kötelezettségek, s ha igen, mi ezek pontos tartalma. Ezekre vonatkozóan az OVB elnöke a nemzetközi jog vezető professzoraitól, a Külügyminisztérium elismert *szakértőitől* kért véleményt, s ezek ismeretében hozhatta meg döntését a testület.

Korábban már utaltunk arra, hogy a választási eljárásban igen szigorú, *jogvesztő határidők* vannak, s ezek a választási szerveket is kötik. Azért kerül sokszor nehéz helyzetbe a döntésre kötelezett testület, mert rövid időn belül határoznia kell, ám a megfelelő bizonyítékok nem mindig állnak rendelkezésére. A Ve. ugyan előírja, hogy „A kifogásnak tartalmaznia kell a törvénysértés bizonyítékainak megjelölését és a kifogás benyújtójának értesítési címét. A hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani” [78. § (2) bek.], ez azonban olykor a gyakorlatban alig megoldható helyzetet eredményezhet. A „hiánypótlás” jelentős idővesztéssel járna, ugyanakkor az érdemi elbírálás elmaradása további törvénysértéseket indukálhatna. Ebben a helyzetben csak egyetlen megoldás marad: a rendelkezésre álló adatok alapján döntést hozni. – Itt lenne aztán igazán hasznos, ha az OVB előtti eljárásban is érvényesülne az a szabály, hogy „A bírósági eljárásban a *jogi képviselőt* kötelező”! Meglehet, ez előzetes „szűrőt” jelentene az OVB-hez fordulás eseteiben, ám mindenképpen elősegítené a megalapozottabb döntés meghozatalát, főképpen a választásnak abban stádiumában, amelyben az OVB nem folytathat le hosszabb bizonyítási eljárást.

¹¹ Az 1998–2001 közötti OVB-ciklusban ilyen volt pl. a köztársasági elnök közvetlen választására, a halálbüntetés ismételt visszaállítására, a vízlépcsőre vonatkozó népszavazás kezdeményezéseinek kérdése.

Emlékeztetőként még annyit jegyünk meg, hogy az OVB működésének egyéb elemei (határozatképesség, döntéshozatali többség stb.) megegyeznek az általános szabályokkal, az azonban eltérés, hogy a határozat meghozatalakor csak igennel vagy nemmel lehet szavazni, „tartózkodom”-mal nem.

IV. A jogorvoslati rendszer s egyéb eljárási kérdések

A jogorvoslatoknak a Ve-ben lefektetett általános szabályai szerint két kategóriája: a panasz és a kifogás között kell különbséget tenni.

Panasz: a választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölő szervezet és az érintett választópolgár, illetőleg jogi személy panaszt nyújthat be. – A panasz tehát törvénysértés esetén nyújtható be, ekkor még egyetlen választási szerv sem hozott korábban az adott ügyben döntést. (Ilyen pl. az az eset, amikor kampánycsendsértés történt, s emiatt fordul valaki a választási szervekhez.)

Kifogás: a választási bizottság panaszt elbíráló és egyéb döntése ellen kifogást lehet benyújtani. – Lényeges formai eltérés a panaszhoz képest, hogy ebben az esetben van már egy választási szerv által hozott döntés, s ez elleni jogorvoslati forma a kifogás.

A pontos terminológiai megkülönböztetésnek – mint a jogban általában – itt is lényeges szerepe van. A panasz alapján meghozott határozat még csupán első fokú döntésnek minősül, ám a kifogás elbírálása során már másodfokú határozat születik.

A panaszt és a szavazatszámoló bizottság döntése elleni kifogást az annak elbírálására jogosult választási bizottsághoz kell benyújtani. Az egyéb kifogást a sérelmezett döntést hozó választási bizottsághoz kell benyújtani, amely azt az iratokkal együtt legkésőbb a beérkezését követő napon felterjeszti az elbírálására jogosult választási bizottsághoz, illetőleg bírósághoz.¹²

A határidőket illetően a Ve. 78. §-a a következőket tartalmazza: „(1) A panaszt és a kifogást (a továbbiakban együtt: kifogás) úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett tevékenységtől, illetőleg döntés meghozatalától számított három napon belül megérkezzen. A kifogást elbíráló választási bizottság, illetve bíróság a benyújtott kifogásról a beérkezésétől számított három napon belül dönt. (2) A kifogásnak tartalmaznia kell a törvénysértés bizonyítékainak megjelölését és a kifogás benyújtójának értesítési címét. A hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. (3) A választási bizottság a kifogás előterjesztőjét meghallgathatja. Ebben az esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a személyes nyilatkozattételt. (4) A bíróság a kifogásról nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bírósági eljárásban a jogi képviselőt kötelező. A bíróság a kifogással megtámadott határozatot hozó választási bizottság képviselőjét, illetőleg a kifogás előterjesztőjét meghallgathatja.”

Ne feledjük tehát: a panaszt és a kifogást nem postára kell adni három napon belül (amikor kétség esetén majd a postabélyegző számít), hanem *meg is kell érkeznie* az elbírálásra jogosult szervhez; megjelölve a törvénysértés bizonyítékait (NB. jogi képviselőt a választási bizottságok előtti eljárásban nem, csak a bíróságiban kötelező!); három napon belül *érdemi döntést is kell hozni* az ügyben, majd a választási bizottság és a

¹² Mindebből nyilvánvaló, hogy a szavazatszámoló bizottság egyetlen esetben sem „jogorvoslati” fórum, sem panaszt, sem kifogást nem bírál el, erre a megfelelő választási bizottság illetve a bíróság jogosult.

bíróság határozatát – annak meghozatala napján (pl. az este tizenegykor megszületett döntést is!)¹³ – az érintettekkel és az illetékes választási bizottsággal közölni kell.

Az idézett törvényszövegből jól látható, hogy a Ve. a jogorvoslati eljárásban rendkívül rövid, ráadásul jogvesztő határidőket¹⁴ állapított meg, olyanokat, amelyek a gyakorlatban csak igen nehezen teljesíthetők. Ez a szigorúság elvileg természetesen indokolt, érthető, hiszen egy hosszabbra nyúló eljárást követően meghozott döntés már értelmetlen, ha közben a választások – az esetleges törvénysértést figyelmen kívül hagyva – lezajlottak, a mandátumot az új képviselők megkapták stb. Ekkor a választás eredményeinek megsemmisítése, a választás megismételtetése kétségtelenül súlyosan veszélyeztetné a jogbiztonságot, ami valóban megengedhetetlen.

Persze, az is ismert technika, hogy ha a jogalkotó minél szűkebb körre akarja szorítani a beadványokat, akkor azok előterjesztésére olyan *szigorú feltételeket* ír elő, amelyek teljesítése gyakorlatilag lehetetlen, hogy aztán az elbírálásra jogosultak azokat érdemi vizsgálat nélkül, elkésettiségre hivatkozva elutasíthatják. – Félő azonban, hogy esetünkben ilyen szempont nem lehet irányadó. A szabad, demokratikus választások minden civilizált államban politikailag igen érzékeny területek, az ezekkel kapcsolatos törvénysértésekre utaló beadványok formai okokra hivatkozással történő sorozatos elutasítása nem alaptalanul kelthet aggályt a polgároknak a választások tisztaságát, valamint az eljáró szervek pártatlanságát illetően.

A Ve-ben szereplő igen szoros, jogvesztő határidő problémája más konstellációban már fölmerült. A népszavazásra vonatkozó különleges rendelkezések között a Ve. 130. § (2) bek. előírta, hogy „Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő három napon belül az Alkotmánybírósághoz lehet benyújtani”. – Egy indítványozó e törvényi előírást támadta meg, többek között pl. arra hivatkozva, hogy „nem szabályozott, hogy az OVB milyen formában és módon köteles közzétenni határozatát, ebből következően a jogorvoslatra rendelkezésre álló három nap számításához a kezdő nap nem határozható meg egyértelműen”. – Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB sz. határozatával a Ve. említett bekezdését megsemmisítette.

Bár az Alkotmánybíróság e döntése nem a témánkat képező, a szoros értelemben vett választásokra, hanem az országos népszavazásra vonatkozik, mégsem tanulság nélküli szemügyre venni az *indokolás egyes részleteit*. Annál is kevésbé, mert a megsemmisítésre irányuló indítvány nem irányult a Ve. „általános részében” a választásokra megállapított hasonlóan rövid, háromnapos határidőkre, hanem csupán az imént idézett 130. § (1) illetve (2) bekezdésére.

Az első probléma tehát az, hogy a Ve. mind a képviselő-választások, mind az országos népszavazás esetén „háromnapos” jogvesztő jogorvoslati határidőket állapít meg.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során figyelemmel volt a Ve-ben szabályozott mindkét kérdéskörre, de a *választási eljárás során megengedhetőnek tartotta* a rövid határidőt. Idézek az indokolásból: „Az Alkotmánybíróság eljárása során elsőként azt állapította meg, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében az Országgyűlés népszavazással

¹³ Ezt teszi még egyértelműbbé a Legfelsőbb Bíróság is: „A választási ügyben a kifogás benyújtására nyitva álló háromnapos határidő jogvesztő és a határidőt a döntés meghozatalától kell számítani.” (BH 1999. 90.)

¹⁴ Az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le. [Ve. 4. § (3) bek..]

kapcsolatos döntése elleni kifogás benyújtására a háromnapos határidő megállapítása – indokolatlanul rövid tartamánál fogva – szükségtelenül korlátozza a jogorvoslati jogot. A törvényalkotó figyelmen kívül hagyta a választási és népszavazási eljárás közötti azon alapvető különbséget, hogy míg az előbbiben a rendszer lényegéből fakadóan szükségessé és ezáltal indokoltak is a rövid (1, 3, 5, 7 napos) határidők, addig a népszavazási eljárás vizsgált rendelkezése esetén ez nem áll. Az a követelmény ugyanis, miszerint a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslati jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza, a népszavazási eljárásnak az indítvány által érintett intézményére nem vonatkoztatható. Indokolatlan tehát a teljesen más tartalmú, csak nevében azonos választási jogintézményhez (kifogáshoz) rendelt határidő automatikus átvétele.”

Egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányos szempontból aggályosnak a választási eljárás háromnapos határidőit. Ezzel tehát nincs mit tennünk, tudomásul kell vennünk.

A második problémával mi a helyzet? Azzal ti., hogy a Ve. egyik esetre sem szabályozza a *választási szervek döntéseinek közlési módját* (pedig ennek az eljárásban garanciális jellege lenne), hanem mindössze annyit ír elő, hogy „a választási bizottság és a bíróság határozatát – annak meghozatala napján – az érintettekkel és a választási bizottsággal közölni kell”.

Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést is megvizsgálta, s kitér rá a határozatának indokolásában, a következőképpen: „A háromnapos jogorvoslati határidő megállapításának alkotmányossága önmagában, csak az időtartam nagysága alapján nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát. Az indítvánnyal érintett rendelkezésekkel összefüggésben ez az elem hiányzik. (Tegyük azonnal hozzá: ez ugyanígy hiányzik a választási szabályokkal összefüggésben is! – T. K.) [...] A jogorvoslat előterjesztésére jogosultak nem tudhatják, hogy az OVB mikor tárgyal egy meghatározott kérdést, és azt sem, hogy az adott ülésen hoz-e döntést. Az OVB határozatának közzétételét és annak módját a törvényalkotó nem szabályozta, ezáltal teljesen esetleges, hogy a jogorvoslatra jogosult mikor szerez erről tudomást. [...] A rendelkezésre álló időtartamot tovább szűkíti a népszavazási eljárásban [és a választási eljárásban! – T. K.] is alkalmazandó, a Ve. 78. § (1) bekezdésében előírt szabály, miszerint a kifogásnak ezen időtartam alatt meg is kell érkeznie a döntést hozó szervhez. A választási eljárásban tudható, így előre kiszámítható, hogy mikor kerülhetnek sorra olyan döntések, amelyekkel kapcsolatban a jogorvoslat esetlegesen felmerülhet. A választási szervek elérhetősége biztosított, folyamatosan üléseznek, illetve készenléti helyzetben vannak.¹⁵ A

¹⁵ Nem túl lényeges ugyan, de ebben tévedett az Alkotmánybíróság. Valószínű, „névértékben” vette figyelembe az indítványozó érvelését, mely szerint „Az országgyűlési és önkormányzati képviselők választása vasárnapi napokon zajlik, így a jogorvoslatra nyitva álló idő lejárt munkanapokra esik, amikor a választási szervek, illetve a bíróságok működnek. Országos népszavazás kezdeményezése esetén a választási szerv szerdán, csütörtökön vagy pénteken közzétett döntése ellen szombati és vasárnapi napokon nincs mód jogorvoslati kérelmet benyújtani.” – Az OVB állandó rendelkezésre állása ugyanis csak a választások napjára igaz, pl. az OVB akkor ülésezik folyamatosan, illetve van készenléti helyzetben. Nem számol viszont azzal, hogy pl. az OVB hatáskörébe számos olyan ügy is tartozik, amely ezen kívülre esik, mint pl. a jelölő szervezetek regisztrálása, a kampány szabályainak megsértése stb., amikor sűrűn előfordulhat, hogy a választási szerv

népszavazási eljárás vizsgált szakaszában ezzel szemben sem a döntést hozó szerv, sem pedig a kifogást elbíró Alkotmánybíróság nem ülésezik, illetve működik folyamatosan, tehát például hétvégén egyáltalán nem biztosított az elérhetőségük. Emiatt nem minden esetben nyílik arra mód, hogy az érdekelt a kifogást személyesen nyújtsa be, a postai úton való továbbítással pedig szinte biztosan nem tartható a törvényi határidő. Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy valamely politikai alapjog esetében ésszerűtlen és indokolatlan az a rendelkezés, amellyel a jogalkotó a jogorvoslati joggal való élés határidejének nem megfelelő szabályozásával személyes kézbesítésre kényszeríti a kifogás előterjesztőjét. [...] Ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján hivatalból eljárva azt vizsgálta, hogy a népszavazási eljárásban a kifogás közvetlen és részletes szabályozásának elmulasztása nem eredményezett-e alkotmányellenes helyzetet. Jogbizonytalanságot eredményező hiányosságként állapította meg az Alkotmánybíróság azt, hogy a jogalkotó a Ve. 130. § (1) bekezdése vonatkozásában elmulasztotta a jogorvoslati határidő kezdő időpontjának egyértelmű és a népszavazási eljárás sajátosságát figyelembe vevő meghatározását. Az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelkedően fontos jogintézménye, amelynek alkotmányos jelentősége megköveteli, hogy az eljárásra vonatkozóan teljes egészében pontosan kerüljenek meghatározásra egyes, csak a népszavazást érintő eljárási cselekmények, különösen az ezekhez kapcsolódó határidők. [...] Az országos népszavazás [és tegyük hozzá: az országgyűlési választások – T. K.] alkotmányos súlyának megfelelően az OVB döntése ellen benyújtható kifogás határideje kezdő időpontjának egyértelműen megállapíthatónak kell lennie, méghozzá úgy, hogy a jogorvoslat benyújtására jogosultak az esetleges jogorvoslat tárgyát képező döntésről értesülhessenek. Mindez pedig nem történhet másként, mint az OVB döntésének megfelelő módon való közzétételével. Ennek hiányában ugyanis nem biztosítható megnyugtatóan magának a jogorvoslatnak a lehetősége, illetve kétséges az arra nyitva álló időtartam kiszámíthatósága. [...] A kialakult alkotmányellenes helyzet fő oka tehát a megfelelően kimunkált jogszabály hiánya, amely csak a jogalkotó által pótolható. [...] Így a vizsgált esetben is a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés kiküszöbölését a törvényhozó teremtheti meg azzal, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő, egyértelmű, s a jogorvoslati jogot ténylegesen biztosító rendelkezéseket léptet a jelenlegi, alkotmányellenes helyzet kialakulását eredményező szabályozás helyébe. Mindez akkor valósul meg, ha a jogorvoslati határidő kezdő időpontja egyértelműen megállapítható, és a kifogás benyújtásának módja világosan szabályozott.”

A 24/1999. (VI. 30.) AB sz. határozatból azért idéztem viszonylag hosszabb részt, hogy kétségtelen legyen: maga az Alkotmánybíróság is *alkotmányellenesnek* találta azt, hogy *nem állapítható meg egyértelműen a jogorvoslati határidő kezdő időpontja és nincs világosan szabályozva a kifogás benyújtásának módja*. Erre tekintettel semmisítette meg a Ve-nek – az indítványozó által megtámadott – népszavazásra vonatkozó 130. § (2) bekezdését, s hívta fel az Országgyűlést, hogy a jogbiztonsági követelményeknek megfelelő szabályozás elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet 2000. március 31. napjáig szüntesse meg. Az Országgyűlés ennek alapján a 2000. évi XXII.

tv-nyel a 130. § (1)–(2) bek-ét új szöveggel állapította meg, s ez a módosítás 2000. április 1-én hatályba is lépett.¹⁶

Ehhez két megjegyzés kívánczik.

Változatlanul jelentős probléma, hogy *ez a hiányosság* (mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség) a választásokkal kapcsolatban is fennállt – s *változatlanul fenn is maradt*. Az Alkotmánybíróság is észlelte ugyan az említett szabályozás hiányát, ám ennek pótlására vonatkozóan nem intézkedett. Igaz, hogy az indítvány nem erre irányult (erre nem irányult), ettől függetlenül az Abtv. 21. § (7) bek. szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás hivatalból is indulhat. – Kár, hogy ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is „mulasztásban nyilvánult meg”...

A másik megjegyzésem a Ve. 130. §-ának (3) bekezdésére vonatkozik. Látszólag formai jellegű, az előbbiekhöz érdemben semmi köze, mindössze azért említem, mert korábban e § más bekezdéseiről volt szó.

Emlékeztetőül idézzük föl az Abtv. 49. §-át: „(1) Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. (2) A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.” – NB. A mulasztásával alkotmányellenességet előidéző jogalkotót (azaz Országgyűlést, Kormányt, miniszterelnököt, minisztert, önkormányzatot) felhívja feladatának teljesítésére, az pedig nem önmagában nem azért köteles megalkotni a hiányzó jogszabályt, mert erre az Alkotmánybíróság, hanem mert a törvény idézett (2) bek-e kötelezi.

Ezzel szemben a Ve. 130. §-ának (3) bek-e – hangsúlyozom: az előbbiektől teljesen függetlenül, immár 1997 novembere óta – a következőképpen szól: „Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

Nos, a problémám nem csupán terminológiai, hanem ennél jóval súlyosabb tartalmi-elvi jelentőségű. Nem kisebb dologról van ugyanis szó, mint arról, hogy az *Alkotmánybíróság ebben az esetben „utasíthatja az Országgyűlést”!* Ez afféle alkotmányjogi „filius ante patrem”-jelenség! Kézenfekvő lenne itt csupán egyszerű törvényhozói „figyelmetlenségre” utalni, s ezzel magyarázni, hogy alkotmányellenesség esetén nem „utasítható” a parlament, jóval kisebb jelentőségű ügyben azonban igen, de féltő, hogy itt többről van szó: a törvényalkotási kultúra színvonalának „ingadozásairól”. – Sajnos, nem ez az egyedüli példa erre.

Volt idő, amikor még nemcsak hogy az Alkotmánybíróság, de még közvetlenül maguk a választópolgárok sem „utasíthatták” az Országgyűlést a parlamentre egyébiránt

¹⁶ „(1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.”

kötelező népszavazási eredménnyel. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv. 8. § (1) bek-e ugyanis mindössze annyit mond: „Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”. – Arról, hogy ennek „érvényesülése” hogyan történik, sehol sem esik szó. Netán törvényt kellene alkotni vagy módosítani a népszavazás „döntése” alapján? Lehetséges, de mégis mi történne, ha a képviselők megfelelő többsége azt mégsem szavazná meg, mondván, hogy a népszavazás eredménye a törvény szerint nem őt közvetlenül, hanem az Országgyűlést köti?

A *jelenleginél kulturáltabb* megoldást tartalmazott a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, ma már nem hatályos 1989. évi XVII. tv. 24. § (3) bek-e: „Az Országgyűlés legközelebbi ülészakán határozatba foglalja a népszavazás eredményét”.¹⁷ A határozatba foglalás lényegében csupán az adott eredmény kötelező tudomásul vétele, regisztrálása, ez független a képviselők politikai hovatartozásától. Ezt követően azonban már *nem a népszavazás eredménye, hanem az országgyűlési határozat köti* a képviselőket. – Nos, az ilyen – és a hasonló jellegű – finom megoldás hiányzik a jelenlegi jogunkból, s jelenik meg az Országgyűlés „utasíthatósága”.

Visszatérve témánkhoz, itt kell utalnunk a Ve. másik hiányosságára, nevezetesen arra, hogy az nem rendelkezik egyértelműen a *panasz elbírálásának fórumrendszeréről*.¹⁸ Sehol nincs meghatározva, hogy melyik szerv jogosult (és természetesen köteles) első fokon eljárni a választási törvények megsértése esetén. Ez persze a gyakorlatban számos alkalommal okozott és változatlanul okozhat is zavarokat. Gondoljunk pl. arra, hogy mivel nincs törvényileg kijelölve az első fokon eljárni jogosult szerv, a törvényt sértés ellen panasszal élni kívánó, a jogban járatlan polgár országgyűlési képviselő-választás esetén kézenfekvőnek találja, hogy az OVB-hez forduljon.¹⁹ Ez viszont oda vezethet, hogy az OVB alacsonyabb szintű választási szerv hatáskörébe tartozónak minősíti a beadványt, s ezzel a kör bezárult. Ez azért lehet veszélyes, mert ne feledjük: a választási eljárás során sokszor értelmetlenné válhat minden későbbi döntés, ha egyszer annak meghozatalát aktuálissá válásakor, a megfelelő időben elmulasztották.

E probléma súlyát tovább növeli, hogy a *Ve. nem ismeri az „áttétel” intézményét*. Hogy más közjogi eljárási példát említsek, pl. A szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. tv. 40. §-a előírja: „Ha a szabálysértési hatóságnak az ügyben nincs hatásköre vagy illetékessége, az ügyet az eljárásra jogosult illetékes szervhez haladéktalanul átteszi.” – A választási eljárásban viszont akkor, ha az OVB azt állapítja meg, hogy a hozzá benyújtott panasz kivizsgálására nem neki, hanem pl. valamely országgyűlési egyéni választókerületi vagy területi választási bizottságnak van hatásköre, elvileg nem teheti át az illetékes szervhez, hanem a panaszt arról kell tájékoztatnia, hogy ügyével mely választási szervhez fordulhat. Közben persze múlik az idő, amelynek – mint előbb már szó volt róla – a feszes tempójú választási eljárásban érdemi, a végeredményt befolyásoló szerepe lehet. – E téren is jogalkotói mulasztás történt, hiszen hiányzik annak szabályozása: mi történik, ha az egyébként szintén hiányos szabályozású fórumrendszer valamely szervéhez érkező beadvány elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik. Ráadásul a Ve. sui generis eljárási szabály, nem áll *lex specialis* viszonyban pl. az államigazgatási eljárás

¹⁷ Példa erre a 41/1989. (XII. 27.) OGY határozat az ún. négyigenes népszavazás eredményéről.

¹⁸ Kifogás esetére – tehát amikor már valamely választási szerv hozott egy döntést – ez a fórumrendszer pontosan megállapított.

¹⁹ Az persze könnyen lehet, hogy a jogi képviselő is ezt tenné, gondolván, hogy a magasabb szintű szerv bizonyosan jóval „hatékonyabb” eljárásra képes.

általános szabályait tartalmazó törvénnyel, hogy ilyenkor alkalmazható lenne ez utóbbinak az áttételre vonatkozó előírása.²⁰

V. „Érvénytelen választási forduló” – rendszeridegen kategória

A Vjt. a választás eredményének megállapításáról szóló III. fejezetében tartalmazza az országgyűlési egyéni választókerületi szavazás érvényességének/érvénytelenségének szabályait.²¹ Eszerint *érvénytelenség* akkor következik be, „Ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele” [7. § (2) bek.].

Hogy a probléma egyértelmű legyen, előjáróban emlékeztetni kell az 1990 előtti választási rendszerünk néhány sajátosságára. Legfőképpen arra, hogy az akkori Országgyűlés tagjai *kötött mandátummal* rendelkeztek, az erre jellemző valamennyi sajátossággal (egyéni választókerületben választották őket, a választókerületük érdekeit képviselték, elvileg kötve voltak egy „általános választói utasításhoz”,²² évente be kellett számolniuk tevékenységükről, s ezek alapján voltak elvileg visszahívhatók is). – E választókerülethez kötöttség alapján az Országgyűlés tagjai pontos alkotmányjogi meghatározás szerint nem is „képviselők”, hanem „küldöttek” voltak. Mivel e küldöttek elvileg a *választókerületük érdekeit* képviselték, az Országgyűlés ennek megfelelően elvileg elsődlegesen egyfajta érdekütköztető, -összehangoló, -kiegyenlítő szerv volt,²³ s nem mellékesen, de mindenképpen másodlagosan lehetett a törvényalkotás szerve.²⁴ Az akkori politikai közhangulatnak megfelelően persze az országgyűlési választásokon való részvétel 98–99 % körüli volt, s mivel rendszerint csak egyetlen jelölt (a Hazafias Népfront jelöltje) indult, aki biztos „befutó” lehetett; nem volt értelme bármiféle finomabb szabályozásnak. Ha ugyanis valami miatt a jelöltet mégsem választották volna meg (ami

²⁰ „7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.” – Itt említendő, hogy ez a kérdés (ti. az „áttétel” intézményének hiánya a Ve-ben) az OVB munkája során is előkerült, s szerepel is az „Összeállítás az Országos Választási Bizottság 1998. és 1999. évi ülésein felmerült, törvénymódosítást igénylő jogértelmezési kérdésekről” c., 1999-ben készített összefoglalóban, tehát a megfelelő kormányzati szervek hivatalos tudomást szerezhettek róla. – Kár, hogy ez a probléma e dolgozat készítéséig (2002 márciusa) sem oldódott meg, pedig ez és az ehhez hasonló eljárási kérdések első sorban nem politikai, hanem inkább szakmai jellegűek; megoldásuk az Országgyűlésben különösebb politikai izgalom nélkül megtörténhetett volna.

²¹ Hasonlóképpen az *eredményesség/eredménytelenség* szabályait is, de ez most számunkra közömbös. Emlékeztessünk csupán: akkor „*eredménytelen*” a választási forduló, „Ha az első választási fordulóban a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott ugyan, de egy jelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét” [Vjt. 7. § (3) bek.]

²² Közjogilag ilyenek voltak a Hazafias Népfrontnak a választásokat megelőzően közzétett választási programjai (felhívása), amely(ek)nek elfogadásáról a jelölteknek írásban kellett nyilatkozniuk, s évenkénti beszámolóikban ezek teljesítéséről kellett számot adniuk választóiknak.

²³ A kérdés természetesen ennél jóval bonyolultabb. Most hagyjuk figyelmen kívül, hogy az Országgyűlés tagjainak többsége az egyetlen létező párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) tagja volt, tehát az akkori „demokratikus centralizmus” elvének megfelelően első sorban az MSZMP érdekeit kellett szem előtt tartania, s csak ez után képviselhette választókerülete érdekeit.

²⁴ Az, hogy az 1990-ig terjedő négy évtizedben az Országgyűlés évente mindössze néhány törvényt fogadott el csupán, nem ebből eredt első sorban, hanem abból, hogy volt egy helyettesítő szerve, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, amely törvényerejű rendeleteivel „pótolta” az Országgyűlés igen gyér törvényalkotó tevékenységét.

talán soha nem fordult elő), legfeljebb az lett volna a kockázat, hogy az adott választókerület érdekeit senki sem „képviselte” volna az Országgyűlésben. Ez elvileg legfeljebb az adott választókerület lakóit érinthette volna hátrányosan, s jelenthetett volna számukra azt a komoly tanulságot, hogy legközelebb minden választójogosult menjen el szavazni...²⁵

A helyzet az 1989–90-es politikai rezsimváltással gyökeresen megváltozott. Az Országgyűlés tagjai ettől kezdve *szabad mandátummal* rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy nem egy meghatározott, szűk választókerület, hanem az egész nép érdekeit képviselik, valamint hiányzik a választók által történő utasítás és az ehhez kapcsolódó visszahívás lehetősége.²⁶ (Az Országgyűlés ilyen, szabad mandátummal rendelkező tagjai a „képviselők”; szemben a kötött mandátumú küldöttekkel.)

A szabad mandátummal alapjaiban változott meg az *Országgyűlés „filozófiája”* is. *Megszűnt* a választókerületi érdekek ütköztető-összehangoló szerve lenni, *ehelyett* az egész nép érdekeit képviselő tagokból álló, azt megtestesítő szervvé vált. Az érdekösszehangoló jelleg megszűnésével egyidejűleg a törvényalkotó funkció vált elsődlegessé. Ettől kezdve az, hogy választanak-e valahol képviselőt, nem az adott választókerület problémája többé, hanem az egész népet érintő kérdés. Ettől kezdve, ha valamely választókerületben nem választanak meg valakit képviselővé, nem maga a választókerület, hanem maga a „nép” marad képviselő nélkül. Az pedig, hogy a „nép” törvényhozó szerv nélkül maradjon, lehetetlen.

Ezekre tekintettel a képviselő-választások szabályait úgy kell megállapítani, hogy ennek az igen fontos szempontnak megfeleljenek, tehát a korábbi állapothoz képest *fokozottan segítsék a jelöltek megválasztását*, ha kell, akár határozottabb előírásokkal is, másrészt takarítsanak el minden olyan jogszabályi akadályt, amely indokolatlanul nehezíti, bonyolítja a választásokat.

E cél elérésének egyik lehetséges módja a *szavazás kötelezővé tétele*. Ez azt jelenti, hogy a választás napján a szavazásra jogosult polgár köteles részt venni a szavazáson, indokolatlan távolmaradását szankciókkal sújtják.²⁷ – Bár ez a megoldás eléggé brutálisnak látszik első pillanatra, arra mindenesetre alkalmas, hogy az egyetlen szavazáson biztosan válasszák meg a parlamenti képviselőket, s mivel lényegében minden arra jogosult voksol, a parlament valóban tükrözze a „nép” akaratát. Ám egyben azt is jelzi, hogy a kötelező szavazás intézménye demokratikus rendszerektől sem lehet idegen.²⁸

²⁵ Azért használom talán zavaróan sokszor az „*elvileg*” kifejezést, mert a probléma így valóban csak „*elvileg*” létezett, a gyakorlatban egyáltalán nem merülhetett volna föl.

²⁶ A szabad mandátum igen egyszerű, de mégis pontos meghatározását tartalmazza az 1949-es bonni alaptörvény a 38. cikkében: „A képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti és csak lelkiismeretüknek vannak alárendelve”.

²⁷ A szavazás kötelező vagy nem kötelező jellege közötti megkülönböztetés ennél elméletileg jóval finomabb, a szuverenitás különböző felfogásához (nemzeti szuverenitás, népszuverenitás stb.) kapcsolódik. Ennek részletezését most mellőzöm. Erről, valamint a kötelező szavazás elmulasztásának szankcióiról lásd az Interparlamentáris Unió 41 tagállami parlamentjének adatait tartalmazó összeállítását: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*. Cassell and Company Ltd., London, 1962. 26. s. köv. p.

²⁸ Az előbb említett összeállítás (Parliaments) szerint akkor a következő országokban volt kötelező a szavazás: Ausztráliában, Belgiumban, Braziliában, Egyiptomban, Olaszországban, Luxemburgban, valamint Ausztria egy vagy két szövetségi landjában és Svájc néhány kantonjában. Vö. uo. – Csupán érdekességként kíváncsok ide, hogy a szavazás kötelezővé tétele a politikai rendszerváltás környékén Magyarországon is fölmerült. Pl. egy Szegeden, 1991 szeptemberében tartott beszédében Torgyán József pártelnök arról is szólt, hogy fontolóra lehetne venni hazánkban a kötelező szavazás bevezetését. Szavait erőteljes morajlás és elnéző

A másik felfogás szerint a szavazás nem kötelesség, hanem *jogosultság*. Ennek megfelelően a választópolgár saját maga, szabadon dönti el, hogy részt vesz-e a szavazáson. Ha nem, önként mond le arról a lehetőségéről, jogáról, hogy közvetlenül is befolyásolhassa a leendő parlament összetételét. Ez persze azzal jár, hogy távolmaradása esetén sem kell számolnia semmiféle szankcióval.²⁹

E megoldásnak logikus következménye, még pontosabban: kívánalma, hogy a jog vegye tudomásul az így kialakult szavazási eredményt, ne szankcionálja a jogukkal élni nem kívánó választójogosultak ilyen magatartását. – Ám a *magyar választójogi törvények mégis többszörösen „büntetik” a távolmaradókat!*

Egyrészt azzal, hogy „ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele”, akkor az egész szavazás érvénytelen; két hét múlva majd következhet a második forduló. S ebben a második fordulóban annak is újból szavaznia „kell”, aki az első fordulóban már élt ezzel a jogával. Aki tehát már az első alkalommal teljesítette „állampolgári kötelességét”, az a „jutalma”, hogy ismét el kell mennie. A szavazók első fordulóbeli távolmaradása éppen azokat sújtja, akiket nem kellene, akik éltek jogukkal. – *Hiba tehát fönntartani az érvénytelenség kategóriáját!*

Másrészt azzal, hogy a választónak az első fordulóban leadott teljesen szabályos, formailag „érvényes” szavazata semmibe vész, elenyészik azáltal, hogy utólag az egész fordulót érvénytelenné nyilvánították. A szavazók első fordulóbeli távolmaradása éppen azokat hozza erkölcsileg hátrányos helyzetbe, akiket nem kellene, akik éltek jogukkal. – *Hiba tehát fönntartani az érvénytelenség kategóriáját!*

Mindebből világosan látszik, hogy hatályos választójogunk *logikátlan*, legalábbis annyiban, amennyiben a szavazáson való részvételt nem kötelességként, hanem olyan jogként kezeli, amellyel a választópolgár *szabad belátása szerint* élhet, ugyanakkor azonban a *távolmaradást szankcionálja*. A szankció az, hogy újabb fordulót kell tartani, ráadásul mindez kizárólag arra hátrányos, aki már az első körben is élt a jogával.

Annyiban is logikátlan, hogy nem mindenben segíti a választások sikerét, hanem indokolatlanul épít be akadályt egy érvénytelen forduló bekövetkeztének lehetőségével. Látszólag rábizza a választójogosultakra, hogy akarnak-e voksolni, ugyanakkor nem hiszi el nekik, hogy ezt képesek helyesen értékelni, ezért aztán büntet, ráadásul az „ártatlanokat”.

Ebben a helyzetben a megoldás természetesen nem az, hogy be kell vezetni a kötelező szavazást, amely – mint említettük – önmagában nem ellentétes a demokratikus elvekkel, hanem inkább az, hogy *el kell törölni az „érvénytelenség” kategóriáját*.

Ez nem lenne idegen a hatályos jogunktól sem. Mint korábban szó volt róla, a Ve. egyaránt tartalmazza a választások és népszavazás szabályait. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 28. § (1) bek.szerint „Az országos népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha a) az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott és b) az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott”. – Megvan tehát a különbség érvényesség és eredményesség között.

Játsszunk egy kicsit a számokkal!

mosoly fogadta, arra utalva, hogy éppen a szabad választások bevezetésekor értelmetlen még csak emlegetni is a szavazás kötelezővé tételét...

²⁹ Legfeljebb azzal a „büntetéssel”, amelyre állítólag Platon figyelmeztetett: „Azon bölcs embereknek, akik visszautasítják az államügyekben való részvételt, az a büntetésük, hogy a buta emberek által kormányzott államban kell élniük”. – Ez azonban nem alkotmányjogi kategória.

Határozzuk meg, mennyi e törvény szerint a népszavazás „sikerességének” minimuma! Érvényes az összes szavazó több mint felének (51 %) részvétele esetén, eredményes pedig a résztvevők több mint felének (azaz az összes választó 26 %-ának) szavazat-azonossága esetén.³⁰

Tegyük föl, hogy a népszavazáson az összes szavazásra jogosultak mindössze 49 %-a vett részt ugyan, ám valamennyien „igen”-nel szavaztak a fölített kérdésre. (Ebben a választók közel felének akarata tükröződik.) Ám ez közömbös, mert hiányzik az érvényességi kritérium (a jogosultak több mint felének részvétele). Hiába áll rendelkezésre az összes jogosult 49 %-ának egynemű akarat-kijelentése (jóllehet – az előbb kiszámoltak alapján – elegendő lenne 26 % is), a szavazás érvénytelen. – Teljesen értelmetlen megoldás!

Ezt felismerve került az Alkotmányba³¹ is az a szabály, hogy „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” – A módosítás lényege: a jogalkotó kiiktatta az „érvényesség” kategóriáját,³² és a szavazást eredményesnek tekinti, ha az összes választójogosult több mint egynegyede azonosan válaszolt a kérdésre, függetlenül attól, hogy hányan mentek el szavazni. (Természetesen, legalább a több mint egynegyedének ott kellett lennie.)

Nincs semmi értelme különbséget tenni ebből a szempontból a népszavazás és az országgyűlési képviselő-választások érvényességi/eredményességi szabályai között. A népszavazásból történő törléssel párhuzamosan a képviselő-választás szabályai közül is törölni kellett volna az érvénytelenségi előírásokat, annál is inkább, mert a végeredmény számtanilag de facto ugyanaz, bennmaradása pedig kifejezetten hátráltatja, nehezíti a választások „sikerességét”.

És persze az sem közömbös, hogy törlése ugyan alig észrevehetően, de mégis enyhítené hatályos választási rendszerünk amúgy is indokolatlanul bonyolult rendszerét.

³⁰ Most ne törődjünk azzal, hogy valaminek „több mint a fele” rendszerint nem 51 %, valamint azzal se, hogy 51-nek a fele nem 26!

³¹ Beiktatta az 1997. évi LIX. tv. 3. §-a, a szöveget megállapította az 1997. évi XCVIII. tv. 3. §-a.

³² Az „érvényesen szavazó” mindössze a leadott szavazat érvényességére vonatkozik, nem pedig az egész szavazásra.

KÁROLY TÓTH

SOME PROCESSUAL QUESTIONS OF ELECTIONS IN THE
PRACTICE OF NATIONAL ELECTORAL COMMITTEE
IN HUNGARY

(Summary)

Author shortly outlines the organs of elections, especially analysing the authority of National Electoral Committee (NEC), and its collision with the authority of National Radio and TV Body in the case of violation of electoral law by mass media.

There are some problems in the legal remedy system, too.

No exact rules how to inform concerned person or committee about decision of NEC.

In Hungarian electoral law there is a category: „validity” of the first „electoral round”. If the majority of constituents does not take part in the voting, the election should be invalid. – In author's opinion this rule of electoral law is a foreign element in the Hungarian electoral system and he proposes to annul it from electoral law.

TÓTH LAJOS

Agrárviszonyok 1957 és 1967 között a jogi szabályozás tükrében

Bevezető

Ismereteink szerint a legújabb korról foglalkozó *agrár-történészek* között kevés olyan kutatót találunk, aki vállalkozott volna az ún. „Kádár-korszak” 30 évének elemzésére, kritikai feldolgozására. Joggal tehető fel tehát a kérdés, hogy hogyan mer vállalkozni a *jogtudomány művelője* – egy tanulmány keretében – a címben megjelölt téma bemutatására. A válasz egyszerű: a feladat elvégzését *nem a merészség, hanem a szükségszerűség diktálja*. Az agrárágazatban 1987–2002 között végbement változásokat nem értheti meg az, aki a tárgyalt 10 évre vonatkozó pártdokumentumokat, statisztikai adatokat, és nem utolsósorban a jogi szabályozást nem ismeri.

Ugyanakkor előre kell bocsátanunk, hogy e tanulmányban mi sem vállalkozunk *kritikai elemzésre*. Célunk az agrárpolitikai döntések, az általunk is fenntartással kezelt statisztikai adatok, és a legfontosabb jogszabályok *tényszerű közlése*. Ebből következik, hogy forrásanyagként nem használjuk sem a korszak alatt, sem a korszak után megjelent publikációkat. Mindössze három monográfiánál teszünk kivételt, de *csak az általunk is megélt tények közlése tekintetében*.¹ Mindezekből következik, hogy az olvasóra bízunk a tanulmány tartalmának értékelését, negatív vagy pozitív megítélését, de *elsősorban az 1987 után végbement agrárátalakulással történő összevetését*.

1. Az 1957. évi „örökség” és az új agrárpolitika

1.1. Közismert, hogy az agrárágazat helyzetének legfontosabb meghatározó elemei a termőföldek tulajdoni és használati viszonyai, valamint az ezeket birtokló (használó) gazdálkodó struktúrák. Az 1956. november 4-én megalakult (bejelentett) Kádár-kormány (Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány) 1957 májusára a Rákosi-korszak „hagyatékából” az 1. sz. tábla szerinti birtokviszonyokat „örökölte”.

¹ *Magyarország története*. II. kötet. Gondolat Könyvkiadó, Bp. 1971. 3. kiadás; *Magyarország agrártörténete*. Agrártörténeti tanulmányok Mezőgazdasági Kiadó, Bp., Megjelent a milicentenárium évében. ORBÁN SÁNDOR: *Két agrárforradalom Magyarországon. Demokratikus és szocialista agrárátalakulás 1945–1961*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1972.

A főbb társadalmi szektorok gazdaságainak száma és területe a gazdaságok összes területének nagysága szerint (1949 – 1970)
1957. május 31.

| | Gazdaságok | | Összes terület | | Egy gazdaság átlagos | |
|-------------------------------|------------|-------|----------------|-------|----------------------|--------|
| Összes terület nagysága | száma | % | kat. hold | % | összes | szántó |
| | | | | | területe (kat. hold) | |
| Állami gazdaságok | | | | | | |
| 1500 kat.h. és kisebb | 76 | 17,5 | 69.603 | 4,2 | 916 | .. |
| 1501–2000 kat.hold | 38 | 8,7 | 63.731 | 3,9 | 1 677 | .. |
| 2001–3000 kat.hold | 82 | 18,8 | 192.276 | 11,7 | 2 345 | .. |
| 3001–4000 kat.hold. | 79 | 18,2 | 260.638 | 15,9 | 3 299 | .. |
| 4001–5000 kat.hold | 53 | 12,2 | 225.804 | 13,7 | 4 260 | .. |
| 5000 kat.h-nál nagyobb | 107 | 24,6 | 831.392 | 50,6 | 7 770 | .. |
| Összesen | 435 | 100,0 | 1.643.444 | 100,0 | 3 778 | 2 567 |
| Mezőg. tsz-ek | | | | | | |
| 400 kat.h. és kisebb | 1 557 | 60,3 | 359.163 | 30,9 | 231 | 179 |
| 401–1000 kat.hold | 830 | 32,2 | 494.797 | 42,5 | 596 | 437 |
| 1001–2000 kat.hold | 160 | 6,2 | 211.819 | 18,2 | 1 324 | 944 |
| 2000 kat.h-nál nagyobb | 33 | 1,3 | 97.100 | 8,4 | 2 942 | 2 065 |
| Összesen | 2 580 | 100,0 | 1.162.879 | 100,0 | 451 | 334 |
| Kisegítő gazdaságok | | | | | | |
| Illetményföldek | - | - | 81.406 | 22,1 | - | - |
| 0,25 kat. h. és kisebb egyéni | - | - | 65.192 | 17,7 | - | - |
| 0,26–1 kat. h. egyéni | 276.627 | 100,0 | 221.542 | 60,2 | 0,8 | 0,5 |
| Összesen | 276.627 | 100,0 | 368.140 | 100,0 | .. | .. |
| Egyéni gazdaságok | | | | | | |
| 1,1–3 kat.hold | 440.962 | 32,8 | 939.889 | 11,2 | 2,1 | 1,6 |
| 3,1–5 kat.hold | 297.792 | 22,1 | 1.288.398 | 15,4 | 4,3 | 3,5 |
| 5,1–8 kat.hold | 294.217 | 21,9 | 2.051.459 | 24,5 | 7,0 | 5,7 |
| 8,1–10 kat.hold | 122.963 | 9,1 | 1.140.376 | 13,6 | 9,3 | 7,7 |
| 10,1–15 kat.hold | 132.134 | 9,8 | 1.755.078 | 21,0 | 13,3 | 10,5 |
| 15,1–20 kat.hold | 41.652 | 3,1 | 757.403 | 9,0 | 18,2 | 14,0 |
| 20,1–25 kat.hold | 11.434 | 0,8 | 266.310 | 3,2 | 23,3 | 17,0 |
| 25,1–30 kat.hold | 2.484 | 0,2 | 67.872 | 0,8 | 27,3 | 19,3 |
| 30 kat.holdnál nagyobb | 2429 | 0,2 | 108.745 | 1,3 | 44,8 | 25,7 |
| Összesen | 1.346.067 | 100,0 | 8.375.530 | 100,0 | 6,2 | 5,0 |

² Mezőgazdasági Statisztikai Adatgyűjtemény 1870–1970. Földterület. II. Országos adatok. Központi Statisztikai Hivatal Bp. 119. p.

Az 1956-os forradalom leginkább az agrárágazat második nagy szektorát, a szövetkezeti gazdaságokat, és az abban lévő munkaerőt, a szövetkezeti tagságot érintette (ld. a 2. sz. táblázatot).

2. sz. táblázat³

A szövetkezeti gazdaságok számának, területének és tagságának alakulása 1956–1957-ben

| Idő | Mezőgazdasági | | A kettő össz. területe | Az or- szág terü- leté- nek %- ában | Ebből tsz területe | Az or- szág te- rüle- tének %- ában | A kettő tagja- inak száma | A mg- i ke- resők %- ában | A tsz- tagok száma | A mg- i ke- resők %- ában |
|---------------------|---------------|-----------------------------|------------------------------|---|-----------------------|---|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| | tsz-ek | tsz- csó- por- tok | | | | | | | | |
| 1956 jún. 30. | 3911 | 952 | 2.699.700 | 16,7 | 2.194.200 | 13,6 | 343.397 | 17,3 | 294.536 | 14,7 |
| 1957 jún. 30. | 2580 | 877 | 1.508.100 | 9,3 | 1.162.900 | 7,2 | 160.380 | 7,9 | 122.456 | 6,1 |

A szövetkezetek számának és az általuk használt földterületeknek csökkenése, az *egyéni gazdaságok* számát és földterületét növelte. 1957 közepén 1 millió 662 ezer egyéni gazda 8 millió 682 ezer kat. holdat művelt, amely 5,35 kat. holdas átlagterületet, tehát teljesen szétaprózott gazdaságokat jelentett.⁴

A Rákosi-korszak „hagyatékának” még három fontos részét kell megemlítenünk. Ezek: a) a *gazdálkodáshoz szükséges élő és holt felszerelések* (elsősorban igavonó állatok és mezőgazdasági gépek); b) az *élelmiszeripari* (főleg konzervipari) *üzemek hiánya*, végezetül c) *mind a két ún. társadalmi szektor* (állami és szövetkezeti), valamint az *egyéni gazdaságok teljes kizsákmányoltsága, tőkehiánya*.

ad a) 1957 tavaszán az egész országban kb. 2 millió szarvasmarha volt, amelyből következik, hogy gazdaságként az átlagszám alig haladja meg az egy darabot. Közel 800 termelőszövetkezetben nem volt közös állatállomány és 100 kh közös mezőgazdasági területre 2,3 igavonó ló jutott.⁵

Ami a *mezőgazdasági gépeket* illeti, sem az állami gazdaságok kezelésében, sem a termelőszövetkezetek közös használatában nem voltak erő- arató- és cséplőgépek. Ezek a fontos termelőeszközök – a magyar állam tulajdonaként – az 50-es évek elején létrehozott „géppállomások” birtokában voltak, amelyek „bérmunkában”, terv szerint ütemezték az igényeket. (Természetesen a kampánymunka idején végére hagyták az egyéni gazdák igényeit.)

³ Mezőgazdasági Adattár. Bp. 1965. In. ORBÁN SÁNDOR: i. m. 162. p.

⁴ Uo. 179. p.

⁵ Magyar statisztikai zsebkönyv. Statisztikai Kiadó Vállalat, Bp. 1970. 31. p.

ad b) *Az élelmiszeripari üzemek hiánya* két okból keletkezett. Először: 1956-ig nem nagyon volt feldolgozandó (főleg konzerválandó) mezőgazdasági termék. Másodszor: közsímsert, hogy az 50-es évek első fele a „vas és acél országá”-nak kiépítésével telt el, tehát az akkori nehézipari beruházások elvonták a tőkét az élelmiszer- és takarmány-feldolgozó üzemek építésétől.

ad c) E tanulmány keretei nem teszik lehetővé az 1957-re tönkretett agrárágazat főbb mutatóinak bemutatását. A magángazdaságok vagyoni helyzetére vonatkozó statisztikai adatokat nem is nagyon lehet találni. Viszont az 1956. december 31-ei mélypon-ton 65,2 ezer, 1957. január 30-án már 80,3 ezer volt a *termelőszövetkezeti nincstelen és szegényparaszti családok száma*.⁶

Összegezve az 1957 tavaszára kialakult agrárviszonyokat, azokról megállapítható, hogy az 1945 utáni Magyarország agrártörténetének legsötétebb időszakát jelentik, és elemi erővel követelik a változtatásokat. A kérdés 1957 legelején tehát az volt; hogyan értékeli ezt a helyzetet a Kádár nevéhez kötődő MSZMP Központi Vezetősége, milyen jogi szabályozást javasol az ország legakutabb problémájának megoldására, és ezután hogyan határozza meg a következő évek agrárpolitikáját.

1.2. 1957 legelején a legsürgetőbb feladat *a magánszemélyek földtulajdoni és földhasználati viszonyainak rendezése* volt. Ennek érdekében született meg az 1957. évi 9. tvr. (a továbbiakban: birtokmaximumról szóló tvr.) és az 1957. évi 10. tvr. (a továbbiakban: ingatlanforgalomról szóló tvr.) Mindkettő február 3-án lépett hatályba.

a) *A birtokmaximumról szóló tvr.* 1. § (1) bekezdése kimondta: „Magánszemély tulajdonában, a vele közös háztartásban élő családtagok tulajdonával együtt – a föld minőségétől függően – legfeljebb 20–25 kat. hold mező- és erdőgazdasági földterület lehet”. A (2) bek. szerint „A föld tulajdonjogának megszerzése szempontjából az egy kat. hold erdő, vagy termőszőlő, illetőleg gyümölcsös, öt kat. hold mezőgazdasági ingatlanak felel meg.” Ennek a korlátozásnak visszamenő hatálya nem volt, mert a (4) bekezdés szerint a birtokmaximum nem vonatkozott azokra a földbirtokokra, amelyeket 1957. február 3-a előtt szereztek meg.

Ugyanakkor a tvr. a magyar földjogban eddig ismeretlen módon „beavatkozott” az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzésbe. Mivel a magánszemély öröklés esetén ipso iure szerezte meg a föld tulajdonjogát, a tvr. kimondta: „Ha a földtulajdonos mező- és erdőgazdasági ingatlanának területe az öröklés folytán az (1) illetőleg (2) bekezdésben meghatározott mértéket meghaladja, az ezt meghaladó földterületet az állam megvásárolhatja.” (Kiemelés – T. L.)

A megvásárlási jogot, és általában a korlátozás érvényesítését a járási tanácsok mezőgazdasági osztályai gyakorolták, illetve ellenőrizték. Ők intézkedtek arról is, hogy az örökös a megvásárolt ingatlan „vételárát” a kisajátításra vonatkozó kártalanítási szabályok szerint megkapja.

b) „A mezőgazdasági ingatlanok tulajdoni és használati viszonyainak rendezéséről” szóló 1957. évi 10. sz. tvr.-t azért neveztük röviden *az ingatlanforgalomról szóló tvr.-nek*, mert az erről szóló rendelkezéseivel szorosan kapcsolódik a birtokmaximumról szóló 9. sz. tvr.-hez. Ezt a jogszabályt a „Népköztársaság Elnöki Tanácsa a földtulajdon és földhasználat megszilárdítása” érdekében hozta meg. A jogszabály első címe a „*Vitás tulajdoni és használati kérdések rendezése*” volt.

⁶ *Mezőgazdasági Adattár* II. 2. 12–13. p. In. ORBÁNSÁNDOR: i. m. 167. p.

E cím alatti paragrafusok lényege:⁷

- az 1. §-ban felsorolt intézkedésekből, eseményekből a tvr. hatálybalépése előtt keletkezett ingatlanjogi (föld és épület), valamint ingatlanhasználati jogviták rendezését 1957. október 1-jéig be kellett fejezni;
- az 1957/58. gazdasági évtől kezdődően a földek tulajdonára és használatára már a tvr. alapján végrehajtott rendezéssel kialakított állapot lett az irányadó;
- kártalanítást – maximált csereingatlanban – kaphattak azok a dolgozó parasztok és dolgozó kisemberek, akiknek földjét 1949. szeptember 1. után tagosítás, földrendezés, közérdekű igénybevétele útján vagy más módon kártalanítás nélkül igénybe vették.

A tvr. alapvető célja – az ingatlanforgalom és a haszonbérlet korlátozása – az „Ingatlanforgalom és haszonbérlet” cím alatt található. Magánszemély vétel, ajándékozás vagy csere útján mező- és erdőgazdasági ingatlan tulajdonjogát a járási mezőgazdasági osztály engedélyével szerezhetett meg. Az engedélyt meg kellett adni:

- élethivatásszerűen földműveléssel foglalkozó személy részére, ideértve a mezőgazdasági szakembert is, 5 kat. holdnál nem nagyobb föld tulajdonjogának megszerzésére, feltéve, hogy a saját és a vele közös háztartásban élő személyek tulajdonában lévő, haszonbérlet vagy egyébként használt összes mező- és erdőgazdasági földterület a megszerzett földdel együtt a 20–25 kat. holdat nem haladta meg;
- a földműveléssel nem élethivatásszerűen foglalkozó személy részére olyan nagyságú föld megszerzésére, amelynek területe – leszámítva a saját és a vele közös háztartásban élő személyek tulajdonában lévő mezőgazdasági ingatlant is – nem haladja meg az 1. kat. holdat, összefüggő zárt terület esetén az 1 kat. hold 400 négyszöglet.

A korábban hivatkozott ötszörös szorzót erdő művelési ágánál mind az első, mind a második esetben történő szerzéseknél, míg termő szőlő és gyümölcsös művelési ágánál csak az első esetben foglalt szerzéseknél kellett alkalmazni.

Az engedélyt több alkalommal is meg lehetett adni, de az egyes eseteket a szerzési maximum szempontjából össze kellett számítani. A járási mezőgazdasági osztályoknak a hagyatéki osztályos egyezséget is jóvá kellett hagyniuk, ha az nem ütközött a birtokmaximumról szóló tvr. rendelkezéseibe. [Tvr. 10. § (1)–(4) bek.]

A tvr. a haszonbérbeadást a magántulajdonos oldaláról teljesen szabaddá tette. A bérrelhető terület nagyságát viszont ugyanúgy korlátozta mint a tulajdonszerzést, azzal a különbséggel, hogy a szerződés érvényességéhez hatósági jóváhagyás nem kellett, de a szerződés írásba foglalása és bemutatása a mezőgazdasági osztályon szintén kötelező volt.⁸

Rendkívül fontos, és a forradalom utáni helyzetet jellemzi, hogy a tvr. a „Vegyes rendelkezések” cím alatt bűncselekményi tényállásokat is megfogalmazott. Külön érdekessége, hogy a 15. § (1) bek. D) pontjában a mai szakzsargonban „zsebszerződések”-nek nevezett jogügyletet, vagy a tvr. rendelkezéseinek „kijátszását”, két évig terjedhető börtönnel fenyegette.

⁷ Ld. bővebben a hivatkozott tvr. 1–9. §-ait.

⁸ Ld. bővebben a hivatkozott tvr. 11 és 12. §-ait.

1.3. „Az MSZMP Agrárpolitikájának Tézisei” c. dokumentum (a továbbiakban: Tézisek) 1957 júliusában jelent meg.⁹ A „Tézisek” bevezető része az elmúlt 12 év során „bekövetkezett döntő és jelentős változásokat”, valamint az elkövetett „súlyos hibákat” tartalmazza, természetesen a „mezőgazdaság szocialista átépítésének” szempontjából.¹⁰

Az I. Rész a párt politikáját határozza meg „a parasztság egyes rétegeivel kapcsolatban.”

A „megváltozott falusi osztályviszonyok között” a következő „rétegeket” különbözteti meg: termelőszövetkezeti parasztság; mezőgazdasági munkások; félproletárok; kisparasztok; középparasztok; falusi kizsákmányolók.

A „rétegpolitika” lényege: „A következő években a mezőgazdaság fellendítéséért, szocialista átalakításáért folyó harcban a mezőgazdasági munkások, félproletárok, termelőszövetkezeti parasztok erőire és politikai bázisára támaszkodva mindent el kell követnünk a parasztság igazi derékhadának a kis- és középparasztoknak a megnyeréséért”.¹¹ (Kiemelés – T. L.)

A II. Rész a mezőgazdasági termelés fejlesztésének főbb irányelvei címet viseli. Mivel témánk szempontjából ezek kevésbé jelentősek, ismertetésüktől eltekintünk.

A III. Rész „A mezőgazdaság szocialista átépítésének irányelvei”-t tartalmazza. Ezekből csak a témánkra vonatkozó legfontosabb két tételt emeljük ki.

- a) „Az MSZMP egész népünk egyetemes érdekét – beleértve a parasztság érdekét is – szem előtt tartva, a mezőgazdasági termelőerők állandó fejlesztésének fő feladata mellett egyik legfontosabb feladatának tekinti annak elősegítését, hogy *mezőgazdaságunk fokozatosan korszerű, szocialista nagyüzemi mezőgazdasággá alakuljon át*”. (Kiemelés – T. L.)
- b) „A mezőgazdasági szocialista átalakításának fő útja a mezőgazdasági termelőszövetkezet. Ahhoz, hogy dolgozó parasztságunk fő tömegei a termelőszövetkezeti gazdálkodás útjára lépjenek, *szükség van az alacsonyabb típusú, egyszerűbb szövetkezeti formák eddiginél hathatósabb felkarolására és támogatására*”.¹² (Kiemelések – T. L.) A dokumentum szerint egyszerűbb szövetkezeti formák az általános földműves-szövetkezetek, a szakcsoportok és a termelőcsoportok.

Végezetül a „Tézisek” IV. Része, a falusi pártmunkáról szól. „Ahhoz, hogy ... *falun is sikerrel fejezzük be a szocializmus építését* szükséges a falusi pártszervezetek megerősítése, a falusi pártmunka megjavítása.”¹³ (Kiemelés – T. L.)

2. A tömeges kollektivizálás előkészítése és végrehajtása

2.1. A tömeges kollektivizálást előkészítő munkából két meghatározó tényezőt kell kiemelnünk.

⁹ A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1956–1962. Kossuth Könyvkiadó, 1964. 102–122. p.

¹⁰ Uo. 102–105. p.

¹¹ Uo. 108. p.

¹² Uo. 113–119. p.

¹³ Uo. 119–120. p.

a) A Kádár kormány egyrészt a Rákosi korszak „jogalkotásának” hatására, másrészt a nyugat-európai országok bírálatától tartva felismerte, hogy a „szocialista nagyüzemi mezőgazdaság” létrehozása csak *megfelelő szintű jogi szabályozás alapján történhet*.

Ami a Rákosi korszak jogalkotását illeti, az jogforrástani szempontból igazi kuriózum. „A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa és a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége 1.070/1953. (XI. 12.) számú határozatával megerősítette a mezőgazdasági termelészövetkezet minta alapszabályát”.¹⁴ Nem kellett tehát annak felismeréséhez nagy jogászai szakértelem, hogy *a jövőben a kormány és az egyetlen párt közös határozatokkal nem irányíthatja a mezőgazdaság átalakítását*.

A nyugat-európai országok bírálatától a kormány pedig azért tartott, mert Magyarország – Károlyi Sándornak köszönhetően – már megalakulása óta tagja volt a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének (SZNSZ), amelyben a tagságunkat – éppen az alapelvekre tekintettel – 1949-ben a Rákosi kormány felfüggesztette. Tehát *kellő jogalkotás hiányában* a „mezőgazdasági termelészövetkezeti mozgalom” nem lett volna „szalonképes” az SZNSZ számára sem.

A „szocialista nagyüzemi mezőgazdaság” létrehozásának alkotmányos alapját a kormány az 1949. évi XX. tv. (A bátrabb alkotmányjogászok által már az 1960-as évektől „Sztálini Alkotmány”-nak nevezett törvény) 7. §-ában találta meg. Eszerint: „A Magyar Népköztársaság elismeri és biztosítja a dolgozó parasztok jogát a földhöz és kötelezettségének tekinti, hogy állami gazdaságok szervezésével, mezőgazdasági gépállomásokkal, az önkéntes társulás és a közös munka alapján működő termelészövetkezetek támogatásával elősegítse a mezőgazdaság szocialista fejlődés”-ét.

„Az állam elismeri és támogatja a dolgozóknak a kizsákmányolás ellen irányuló minden valóságos szövetkezeti mozgalmát.” [7. § (1), illetve (2) bek.]

Az alkotmány szövegéből három fontos – a további jogi szabályozást meghatározó – tételt kell kiemelnünk:

- a mezőgazdasági termelészövetkezetbe bevitt földön a magántulajdonjog nem szűnhet meg;
- a termelészövetkezetek önkéntes társulás alapján jöhetnek létre;
- a termelészövetkezetek működése a közös munkán alapul.

Ezek az alkotmányjogi tételek még kevésnek bizonyultak a „mozgalom” széleskörű elindításához. Szükségessé vált, hogy a szervezendő mezőgazdasági termelészövetkezet-re vonatkozó alapvető jogi szabályok a kodifikáció alatt lévő *első szocialista Polgári Törvénykönyv*-be (a továbbiakban: Ptk.) is bekerüljenek.

A Ptk. a jogi személyek egyes fajtáira vonatkozó külön rendelkezések 4. pontjában *meghatározta a szövetkezet általános fogalmát* és a rá vonatkozó legfontosabb szabályokat.¹⁵ A tulajdonjog általános szabályairól szóló „I. CÍM” alatt pedig bevezette a szövetkezeti tulajdon, valamint a személyi tulajdon új intézményét.¹⁶ A volt szocialista országok jogalkotásától eltérően, ha úgy tetszik „magyar sajátosságként” a következőket

¹⁴ *Mezőgazdasági termelészövetkezet minta alapszabálya*. Kiadja: Termelészövetkezeti Tanács Titkárság, 1953. Vörös Csillag Nyomda, Bp.

¹⁵ *A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1960. 51–62. p.

¹⁶ Uo. 72–75. p.

mondta ki: „Személyi tulajdonban vannak a *kisegítő mellékgazdaság célját szolgáló háztáji gazdaság körébe tartozó vagyontárgyak is.*” (Kiemelés – T. L.)¹⁷

Így váltak Magyarországon a háztáji gazdaság vagyontárgyai személyi tulajdonná. Ez a megoldás egyedülálló volt a „szocialista táboron belül”. A későbbiekben az 1967. évi IV. törvény megteremtette a valóságos személyi földtulajdon intézményét is.

A Ptk. kodifikációjával párhuzamosan folyt a *mezőgazdasági termelészövetkezetekről és termelészövetkezeti csoportokról szóló törvényerejű rendelet*, valamint az *általános földrendezésről szóló törvényerejű rendelet* kidolgozása. (A teljesség kedvéért meg kell említenünk, hogy „A termelészövetkezeti pártoló tagságról” külön tervezet készült.)

Utólag is megállapítható, hogy ezek a tervezetek összhangban készültek a Ptk-val, de mivel a mezőgazdasági termelészövetkezetek és termelészövetkezeti csoportok tömeges szervezését a pártvezetés és a kormány már 1959 őszén (a gazdasági és befejezése után) meg akarta kezdeni, a Ptk. tervezeténél gyorsabb elfogadásra és kihirdetésre volt szükség. Ezt a gyorsaságot az Elnöki Tanács-i szint biztosította. *Így született meg az 1959. évi 7. sz. tvr. (a továbbiakban: Tsz.tvr.) a végrehajtásáról szóló 19/1959. évi (XII.12.) FM sz. rendelet (a továbbiakban: Tsz.Vhr.), valamint a pártoló tagságról szóló 1959. évi 22. sz. tvr. (a továbbiakban: Pt. tvr.)*

Ez a jogszabály-csomag – az akkori jogalkotási gyakorlat alapján – megfelelő *alapul* szolgált a mezőgazdaság tömeges kollektivizálásához.¹⁸

A Kádár-kormány azonban „előrelátó” is volt. Tisztában volt azzal, hogy nem elég a magántulajdonú földeket termelészövetkezetek (és csoportok) közös használatába adni, hanem azokat „nagyüzemi táblákba” is kell vonni. Ezért a Tsz. tvr-rel együtt az Elnöki Tanáccsal *elfogadtatta az 1959. évi 24. sz. tvr-t is, „Az általános földrendezésről”*. Ezzel az egész község határára kiterjedő földrendezéssel tette lehetővé, hogy a közösbe bevitt földeket folyamatosan „táblásítsák”, a földrészletekről a helyrajzi számokat eltöröljék, és a belépő tagok, valamint a – későbbi szóhasználattal – velük azonos jogállású személyek *magánföld-tulajdonjoga átalakuljon részarány-tulajdonjoggá*.

Összegezve a jogi szabályozások lényegét, a pártállami vezetés ezzel az általunk kiemelt jogalkotással készítette elő azt a döntő folyamatot, hogy a magánföld-tulajdonjogtól elszakítsa a földhasználat jogát, és ez utóbbit „társadalmasítsa”, ha úgy tetszik szocialista jellegű, közös használatba vegye.

b) A tömeges kollektivizálást előkészítő második meghatározandó tényező, annak eldöntése volt, hogy az önkéntes társulás alatt mit kell értenünk, illetve hogy a termelészövetkezetek (csoportok) szervezését mennyi idő alatt kell végrehajtani.

Pártdokumentumok és archívumi okiratok arra utalnak (ezeket már időszerű lenne publikusabbá tenni), hogy e kérdésben az MSZMP központi vezetésében komoly viták folytak. Elsősorban nem ezekre, hanem a lezajlott folyamatra támaszkodunk, amikor a következő sommás véleményünket ismertetjük:

- Az önkéntesség elvét nem lehetett úgy értelmezni, hogy majd a „Tézisek” szerinti „paraszság igazi derékhada, a kis- és középparasztok” maguk döntenek el a belépés időpontját, hanem csak úgy, hogy a belépő „önkéntesen”, saját kezüleg írja alá a

¹⁷ Uo. 76. p. Ptk eredeti szöveg 92. § (2) bek..

¹⁸ A hivatkozott jogszabályokat (a későbbiekkel együtt) egy 1960-ban kiadott gyűjteményes kötetben jelentették meg. Ld. „A mezőgazdasági termelészövetkezetek működésének szabályai. 1960. Földművelésügyi Minisztérium” c. kiadványt.

belépési nyilatkozatot. Ugyanakkor óvakodni kell a „Rákosi korszak” durva módszereinek alkalmazásától.

- Az ún. „szocialista átszervezés” időszaka – a termelés visszaesésének veszélye miatt – lehetőleg gyors és radikális (alapos, végleges megoldásra törő, érelyes) legyen.

2.2. A tömeges kollektivizálás gyakorlati végrehajtása

2.2.1. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek és termelőszövetkezeti csoportok tömeges szervezésének időszakát (1959–1961), a szervezés módszereit, az akkori parasztság emocionális reagálását, nagyon sokan (mind a történészek, mind a szépírók), többféle nézőpontból mutatták be. E munkák közül forrásanyagként 2002-ben nagyon nehéz lenne néhányat is kiemelni. Hivatkozások nélkül legyen szabad abban összegeznünk a legkülönbözőbb nézeteket, hogy *ez a három év Magyarország agrártörténetének – az 1945. évi földosztás utáni – a legkritikusabb, legradikálisabb eseménye volt.*

Tekintettel arra, hogy e tanulmány szerzője – középiskolás kollégistaként – rákényszerült a szervező (családtagjait és közeli hozzátartozóit a szövetkezetbe beléptető) munkára, engedtessek meg, hogy személyes tapasztalatai, átélt „élményei” alapján, egy *tipikusnak nevezhető modell (egy falu és annak lakossága) alapján mutassa be a „mezőgazdaság szocialista átszervezésének” gyakorlati végrehajtását.*

2.2.2. A konkrét szervezőmunkát az MSZMP Politikai Bizottságának folyamatos elvi és gyakorlati irányítása alatt, *a járási pártbizottságok a járási tanácsok mezőgazdasági osztályaival együtt készítették elő. A járás településeire ún. kampány-tervet készítettek. Egy-egy település számára elkészítették a beléptetésben résztvevők (szervezők) listáját, a beléptetés sorrendjére vonatkozóan pedig meghatározták a „Tézisek”-kel összefüggésben leírt rétegpolitikát.*

A beléptetésben résztvevők listája a következő szempontok alapján készült:

- az egyénileg gazdálkodó parasztcsaládokból kikerült pártmunkások, hivatalnokok;
- parasztcsaládokból egyetemeken, középiskolákban (főleg kollégiumokban lakó) tanuló diákok;
- a faluból elszármazott, bérből és fizetésből élő munkások (nők és férfiak);
- a településhez közellevő szocialista nagyüzemek (ipari és agrár) vezetői, „pártmunkásai”.

A beléptetés sorrendjére – a könnyebb ellenállásra figyelemmel – a következő elvet állították fel:

- első helyen jelölték meg a településen földtulajdonnal (esetleg alapvető termelőeszköz tulajdonnal) rendelkező, többségükben már nem helyben lakó, az állami (vagy párt) apparátusban munkaviszonyban lévő személyeket. (Elsősorban ezek részére hozták létre a „pártoló tagság” intézményét.);
- második helyre sorolták azokat az egyénileg gazdálkodó kis- és középparasztokat, akiknek közvetlen hozzátartozói – családtagként – egyetemeken (főiskolákon) vagy középiskolákban tanultak;
- harmadik helyre sorolták a már volt (de 1956-ban kilépett) szövetkezeti tagokat, a második helyre nem került kis- és középparasztokat;

- negyedik csoportba tartoztak a településen köztisztvisletben tartott, tekintélyes „nagygazdák”, akik rentábilis egyéni gazdasággal rendelkeztek;
- végezetül az utolsó helyre rangsorolták a Rákosi-rendszerben „kulák”-nak nevezett, és többnyire sérelmet kapott egyéni gazdálkodókat.

Az előkészítés részét képezte két fontos feladat:

- a szervezőket („agitátorokat”) a járási pártbizottság „felkészítette”, „eligazította” a konkrét teendőkről. Ekkor adták át részükre azt a „listát” is, amelyen a beszervezendő családfő, vagy annak házastársa (élettársa) szerepelt, illetve annak a felnőtt korú családtagnak a neve, aki a közös háztartásban élők földtulajdonát (és a Tsz.tvr.-ben meghatározott vagyontárgyait) a belépéssel bevihette;
- Azoknak a szervezőknek a részére, akiknek a településen hozzátartozóik nem voltak (nem volt szálláshelyük), a helyi iskola tantermeiben és ha volt kultúrotthon, akkor abban rendeztek be „tartós szálláshelyeket”.

2.2.3. A precíz előkészítés után a járási szervek eldöntötték az adott település „szocialista átszervezésének” időpontját. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a felkészített szervezőket többnyire azonos időpontban „hazaküldték” vagy „kirendelték” azzal az „útravalóval”, hogy *addig ne hagyják el a települést, amíg a listájukon lévő családfő (családtag) alá nem írja a belépési nyilatkozatot.*

Csak a hitelesség kedvéért jegyezzük meg, hogy e tanulmány szerzőjének egy hét alatt sikerült a belépésre rávenni a Rákosi rendszerben durva sérelmet szenvedett édesapját, édesapjának kerékgyártó mesterséget folytató öccsét, és „nagygazdaként” (elsősorban szőlősgazdaként) köztisztvisletben álló apai nagybátyját. Az ok egyszerű volt: ha a megjelölt hozzátartozók nem lépnek be az alakuló termelőszövetkezetbe, a „rossz munkát végző szervező” nem maradhat tovább a középiskola kollégiumában, és csak un. bejáróként folytathatja tanulmányait. Ez volt a pszichikai kényszer tipikus esete.

A modellként megjelölt településen *előfordult a tettleges bántalmazás is*, amelyet egy pártmunkás „agitátor” követett el, miután a számára kijelölt tekintélyes „nagygazda” több héten át nem volt hajlandó aláírni a belépési nyilatkozatot. Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a „felbolydult” hangulatú falu előtt személyesen a párt megyei titkára kért bocsánatot, és bejelentette a tettlegességet elkövető kizárását a párt soraiból.

A modellként választott településen a tömeges szervezés akkor ért véget, amikor a falu helységtáblái alá egy-egy újabb került ezzel a szöveggel: „Termelőszövetkezeti község”.

2.2.4. A mezőgazdaság szocialista átszervezésének befejezése

A tömeges kollektivizálás szervezési munkálatai lényegében már 1961 tavaszára befejeződtek. Az átalakított gazdaságok számát és az általuk használt földterületek nagyságát az 1961. május 31-i állapot szerint a következő táblázat szemlélteti.

| Társadalmi szektor | Gazdaságok száma | Általuk használt összes terület (kat. hold) | Egy gazdaságra jutó átlagos földterület (kat. hold) |
|---------------------------------------|------------------|---|---|
| Állami gazdaságok | 271 | 1.714.478 | 6.326 |
| Mezőgazdasági termelősövetkezetek | 4.205 | 7.902.561 | 1.879 |
| Kisegítő gazdaságok (illetményföldek) | ... | 465.953 | ... |
| Egyéni gazdaságok (25 kh. alatt) | 160.000 | 597.974 | 3,7 |

A hivatkozásban megjelölt teljes táblázatból kiszámítható, hogy Magyarország földterületének több mint 95 %-a az „ún. szocialista szektor” használatába került. Az egyéni gazdaságokon belül a 15 kh. feletti gazdálkodók száma összesen 1.500-ra zsugorodott, az általuk használt összes földterület 35.952 kh. volt, és ez 24 kh. átlagos területnek felelt meg.

A mezőgazdaság szocialista átszervezésének lezárását a szakirodalom mégis 1962. évre teszi. Ezt azért tartjuk elfogadhatónak, mert az akkori pártállamban a fordulópontot mindig egy-egy pártkongresszus jelentette. Az MSZMP VIII. Kongresszusa 1962. november 20–24 között ülésezett. A kongresszus „határozata” a következőket állapította meg:

„A mezőgazdasági szocialista átszervezésével egész népgazdaságunkban osztatlanul uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok, befejeztük a szocializmus alapjainak lerakását. A magyar nép új történelmi jelentőségű győzelmet aratott, a szocializmus teljes felépítésének korszakába lépett.”

„...1959–1961-ben több mint 900.000 parasztcsalád lépett be a termelősövetkezetekbe”... „Parasztságunk túlnyomó része, több mint 1,1 millió család, termelősövetkezetben dolgozik”.²⁰

3. A szocialista mező- és erdőgazdaság megerősítése (megerősödése)

3.1. Az 1962. évi VIII. Pártkongresszus mezőgazdaságra vonatkozó határozatának ismertetése után vissza kell térnünk az 1961. évre. Ebben az évben ugyanis az országgyűlés – témánk szempontjából – két igen jelentős törvényt fogadott el. Az 1961. évi VI. tv-t a mezőgazdasági rendeltetésű földek védelméről (a továbbiakban: Földvédelmi tv.), valamint az 1961. évi VII. tv-t az erdő- és vadgazdálkodásról (a továbbiakban: Evt.).

a) A Földvédelmi tv. először határozta meg a mezőgazdasági rendeltetésű földek jogi fogalmát. Elrendelte a Rákosi-rendszerben kialakult rendkívül kuszálttá vált, az ingatlan-nyilvántartással nem adekvát, az 1959–61 közötti termelősövetkezeti szervezéssel csak

¹⁹ Mezőgazdasági Statisztikai Adatgyűjtemény 1870–1970. Központi Statisztikai Hivatal, Bp. 123. p. Kivonatos közlés.

²⁰ A Magyar Szocialista Munkáspárt VIII. Kongresszusa. Kossuth Könyvkiadó 1962. 101. p.

tovább bonyolított földjogi helyzet tényleges felmérését. (A tv. szóhasználatával „számbavételét”.) A tulajdoni használati viszonyok „rendezése” után, a Tv. előírta a kötelező hasznosítást (nagyon sok volt a parlagföld!), valamint a felmérés utáni állapotban bekövetkezett változás bejelentési kötelezettséget. Ezek elmulasztását kellő szigorral szankcionálta. Ha az egyéni gazda hagyta parlagon a földjét, a földhasználati jogát megvonták, és a területet „kényszerhasznosításba” adták a szocialista nagyüzemnek. A Földvédelmi tv. szolgált tehát alapul arra, hogy a döntően „szocialista szektorú mezőgazdaság”-ban – a zűrzavaros évtized után – ne maradjanak parlagföldek, és a rendeltetés szerinti földhasználat minden földrészleten megvalósuljon.

b) *Az EVT célját az 1. § határozta meg:*”...

- a meglévő erdők korszerű kezelése, az új erdőtelepítések és fásítások révén az ország élőfa készlete tovább növekedjék, a népgazdaság és a lakosság több, jobb és olcsóbb fához, valamint erdei termékhez jusson;...
- a vadgazdálkodás és vadászat minél jobban megfeleljen népgazdasági rendeltetésének, illetve elősegítse vadgazdálkodási kultúránk továbbfejlesztését.”

Az igazi („eltitkolt”) célt viszont az Evt. „elrejtett” paragrafusai tartalmazták. Ez pedig nem volt más, mint *az erdőföldek használatának 100 %-os társadalmosítása*, szocialista nagyüzemi használatba vétele, valamint a Ptk. szerinti *kizárólagos állami tulajdont képező vadak vadászati jogának államosítása, részben vadásztársaságok részére történő haszonbérbe adása vagy átengedése.*²¹

3.2. Az eddig tárgyalt évek – akkori szóhasználattal sikeresnek mondható – jogalkotása ellenére *komoly problémák is jelentkeztek*. Ezek közül – területi korlátok miatt – csak kettőt emelünk ki, amelyek *a súlyos hibák közé sorolhatók*.

a) A Tsz. tvr. 24. §-a szerint *a belépő köteles volt* – térítés ellenében – *a termelőszövetkezet tulajdonába adni* többek között *az összes ígás- és haszonállatait*, főbb gazdasági eszközeit, kivéve a háztáji gazdaságban tartható vagyontárgyakat (Tsz.tvr. 29. §). A belépők által a legfájdalmasabban közösbe adott loállomány számára a kezdeti években nem voltak megfelelő nagy istállók. (Az általunk bemutatott modellértékű településen összesen több száz igavonó lovat adtak közösbe.) Új istállók megépítésére sem pénz sem idő nem volt, ezért a már közös tulajdont képező lovakat a gazdák nál hagyták. Az eltartás és a közös használat komoly problémákat vetett fel. A Kádár kormány egyik legsúlyosabb elhibázott döntése az volt, hogy az akkori loállományunk közel 2/3-át vágóhidakra küldte.

b) *A másik kiemelendő súlyos probléma a Tsz.tvr-nek a kilépésre és kizárásra, valamint az ezzel együtt járó földkiadásra vonatkozó rendelkezéseiből adódott.* (Tsz.tvr. 17. és 18., illetve 31. §-ai.) A problémát az jelentette, hogy a kilépésre vonatkozó 3 éves tilalom a legtöbb termelőszövetkezetben 1963-ra lejárt. Különböző okokból, és a tagsági kényszer enyhülése alapján, tömeges méretűvé vált a kilépni szándékozók száma. A kilépés elfogadása estén viszont a gazdasági év végén a bevitt földet is ki kellett volna adni. (Természetesen nem az akkori bevitt földrészletet.)

A Kádár-kormány 1964-ben már valóban „szalonképes” akart lenni nemzetközi viszonylatban is, ezért nem merte a Tsz.tvr. hivatkozott paragrafusait módosíttatni. A súlyos jogi helyzet megoldását a Legfelsőbb Bíróságra „bízta”. *Így született meg a Leg-*

²¹ Ld. bővebben az Evt. III., illetve IX. fejezetét.

felsőbb Bíróság „elhíresült” 860/1964. számú Elvi Döntése. Ennek alapján újra meghirdették az 1945-ös földosztás után szlogenné vált jelszót: „Földet vissza nem adunk”. Az Elvi Döntés alapján a kilépést kérelmezőt meg kellett vizsgálnia a vezetőségnek, hogy fegyelmi úton kizárható-e. Ha igen, a kizárásra vonatkozó szabályok szerint kellett eljárni, és ebben az esetben a föld kiadásának időpontját a vezetőség határozta meg. (Ez lehetett 5–10 év is!)

1964-től tehát a kilépők vagy visszavonták kérelmüket, vagy vállalták a kizárást, a bevitt föld kiadása nélkül.

3.3. A szocialista agrárszektor megerősítése 1962–1966 között

A korabeli „kozmetikázott” statisztikai adatok alapján is megállapítható, hogy a mezőgazdaság szocialista átszervezése az agrárágazat termelési eredményeinek átmeneti visszaesésével, sok új üzemben (elsősorban a szövetkezetekben) szervezeti, strukturális gondokkal járt együtt. Ezen nem lehet csodálkoznunk, hiszen így volt ez az 1945. évi földosztás után is, és a mai viszonyok alapján tapasztaljuk, így van ez a rendszerváltás óta napjainkban is.

Ennek bizonyítására szolgáljon a 4.sz. táblázat.

4. sz. táblázat²²

A mezőgazdasági termékek termelésének indexe
(Évi átlagos növekedés ill. csökkenés %-ban)

| Év | Növénytermelés | Állattenyésztés | Összesen |
|-----------|----------------|-----------------|----------|
| 1951–1955 | 4,4 % | 1,7 % | 3,4 % |
| 1956–1960 | -0,5 % | 1,7 % | 0,4 % |

A Kádár kormány ezt a törvényszerűséget hamarosan felismerte, és 1962–1966 között különösen három területen erősítette meg a szocialista nagyüzemeket.

a) A költségvetésből évente hatalmas összegű – többnyire vissza nem térítendő – támogatásokat nyújtott az üzemi beruházásokra. Elsősorban új szőlő és gyümölcsös táblák, valamint erdők telepítésére, gazdasági épületek létrehozására;

b) A szakemberhiány megoldására kiemelt támogatást kapott az agrár-szakemberképzés. (1962-ben leszűkítették a jogászképzést kilenc szemeszterre, és az elvett félét az agrártudományi főiskoláknak adták. Így jöttek létre az agrártudományi egyetemek;

c) A gépi vonóerő arányát az 1960-as évhez viszonyítva kb. 25 %-kal növelték.²³

*

²² Magyar Statisztikai Zsebkönyv 1970. Statisztikai Kiadó Vállalat, Bp. 1970. 163. p.

²³ Ld. bővebben: a 22. sz. l.j. alatti mű 183. p.

Befejezésül megismétljük a Bevezetőben leírtakat:

„az agrárágazatban 1987–2002 között végbement változásokat nem értheti meg az, aki a tárgyalta 10 évre vonatkozó pártdokumentumokat statisztikai adatokat, és nem utolsósorban a jogi szabályozást nem ismeri.”

Ezért e tanulmánnyal újra fel szeretnénk hívni a mai jogalkotók figyelmét a már 1991-ben megfogalmazott álláspontunkra:

„A termőföld magánhasználatától megfosztott, de tulajdoni részarányukat megtartó személyek és a velük azonos jogállású személyek (a továbbiakban termelőszövetkezeti földtulajdonosok) 1990-ig legalább olyan károsultjai voltak az elmúlt rendszereknek, mint az előbbi pontban tárgyalta személyek. [Az előző pont 'a) A földtulajdoni és földhasználati jogukat elvesztett személyek, illetve ezek örökösei'-re vonatkozott. Megjegyzés – T. L.] A termelőszövetkezet közös használatába kellett adni földjeiket, és ezzel együtt megművelni azokét is, akik tulajdonjogukat végleg elvesztették. Az ő káruk forrásban kifejezhetetlen, mert 1968-ig munkájuk után sem garantált munkadíjat, sem garantált földjádékot nem kaptak földtulajdonuk után.”²⁴ (Kiemelés – T. L.)

LAJOS TÓTH

AGRARVERHÄLTNISSE ZWISCHEN 1957 UND 1967, IM SPIEGEL DER RECHTLICHEN REGELUNG

(Zusammenfassung)

Nach unseren Kenntnissen finden wir unter den sich mit der Neuesten Zeit beschäftigenden *Historikern* (vor allem Agrarhistorikern) keinen Forscher, der die Analysierung, die kritische Bearbeitung der 30 Jahre der sogenannten „Kadar Epoche“ unternommen hätte. Also ist die Frage mit Recht zu stellen, wie der *Pfleger der Rechtswissenschaften* – im Rahmen einer Studie – wagt, das im Titel festgelegte Thema darzustellen. Die Antwort ist einfach: die Verrichtung der Aufgabe wird *nicht vom Mut, sondern von der Notwendigkeit diktiert*. Die in dem Agrarsektor zwischen 1987 und 2002 stattgefundenen Änderungen kann derjenige, der die behandelten 10 Jahre betroffenen Parteidokumente, statistischen Daten und nicht in letzter Reihe die rechtliche Regelung nicht kennt, nicht verstehen.

Zugleich müssen wir vorangehend bemerken, daß auch wir in dieser Studie *die kritische Analyse* nicht unternehmen. Unser Ziel ist, *die sachliche Mitteilung* der agrarpolitischen Entscheidungen, der auch von uns mit Vorbehalt behandelten statistischen Daten und der wichtigsten Rechtsnormen. Aus all diesem folgt, daß wir die Auswertung, die negative oder positive Beurteilung des Inhalts der Studie dem Leser

²⁴ TÓTH LAJOS: *Földjogi viszonyaink rendezésének főbb dilemmái*. (Acta Jur. et. Pol. Tomus XL. Fasciculus 25. 419. p. Különnyomat a Kovács István Emlékkönyvből. Szged. 1991.

überlassen, aber vor allem die Vergleichung mit der nach 1987 stattgefundenen Agrarumwandlungen.

1. „Die Erbschaft“ vom Jahre 1957 und die neue Agrarpolitik

1.1. „Der Nachlaß der Rákosi Epoche“ wird in dieser Studie - in Hinsicht der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse von Ackerland – von der Tabelle Nr. I. aus dem Band: „Landwirtschaftliche Statistische Datensammlung 1870-1970“ vorgestellt. Die Wirkung der Revolution 1956 (auf Mitte 1997) wird von der Tabelle Nr. II. veranschaulicht.

Zusammenfassend die bis zum Frühling 1957 entstandenen Agrarverhältnisse, ist von diesen festzulegen, dass diese die dunkelste Periode der Agrargeschichten des Ungarns nach 1945 bedeuten, und fordern mit elementarer Kraft die Änderungen.

1.2. Anfang 1957 war die dringendste Aufgabe, die Ackerlandeigentums- und Ackerlandnutzungsverhältnisse der Privatpersonen zu regeln. In dessen Interesse sind die gesetzvertretenden Verordnungen Nr. 9 von 1957 und Nr. 10 von 1957 entstanden. Beide sind am 3. Februar in Karft getreten.

Die Studie hebt nur die Paragraphen dieser gesetzvertretenden Verordnungen hervor, mit denen die Kádár-Regierung die Ackerlandeigentums- und Ackerlandnutzungsverhältnisse „geregelt“ d.h. beschränkt hat.

Das Dokument mit dem Titel „Die Thesen der Agrarpolitik der MSZMP“ (der USAP – Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei) ist im Juli 1957 erschienen.

Der Teil I. legt die Politik der Partei fest. „Im Zusammenhang mit bestimmten Schichten der Bauernschaft“

Der Teil II. trägt den Titel: „Die Hauptrichtlinien der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion“.

Der Teil III. enthält „Die Richtlinien des sozialistischen Umbaus der Landwirtschaft“.

Von diesen sollen wir nur die zwei wichtigsten unser Thema betreffenden Thesen hervorheben.

- a) „unsere Landwirtschaft soll stufenweise zu einer modernen, sozialistischen Großbetriebslandwirtschaft umwandeln“.
- b) „Der Hauptweg der sozialistischen Umwandlung der Landwirtschaft ist die landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft.“

2. Die Vorbereitung und die Durchführung der massenhaften Kollektivisierung

2.1. Die Kádár-Regierung hat zu den einparteistaatlichen Entscheidungen in den „Agrarpolitischen Thesen“ drei „Grundrechtsnormen“ das Parlament annehmen lassen. Diese sind:

- „das neue sozialistische Bürgerliche Gesetzbuch“ (Gesetz Nr. IV von 1959)
- „über die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und produktionsgenossenschaftlichen Gruppen“ (gesetzvertretende Verordnung Nr. 7. von 1959)

– „über die allgemeine Anordnung der bebauten Bodenflächen“ (gesetzvertretende Verordnung Nr. 24. Von 1959)

Von diesen drei gesetzkräftigen Rechtsnormen stellt die Studie nur die Bestimmungen vor, die „die massenhafte Kollektivisierung“ begründet haben.

- 2.2. Da der Autor dieser Studie – als Wohnheimbewohner in der Mittelschule- von den damaligen einparteistaatlichen Leitern gezwungen wurde, als ein „Alligator“ in seinem Heimatdorf an der Versetzung in die Produktionsgenossenschaft teilzunehmen, stellt er die praktische Durchführung „der massenhaften Kollektivisierung“ aufgrund seiner eigenen Erfahrungen dar.
- 2.3. János Kádár hat die Beendung der sozialistischen Umstrukturierung der Landwirtschaft auf dem VIII. Kongress der USAP (20 – 24 November 1962) auf der folgenden Weise angekündigt: „...die Zentrale Kommission kann der Partei, und die Partei dem ungarischen arbeitenden Volk berichten, daß wir die Aufgaben gelöst haben: der Bau des Sozialismus hat einen grossen Schwung genommen und wir haben beendet, die Grundlagen der sozialistischen Gesellschaft in unserer Heimat niederzulegen“. (lange dauernder stürmischer Beifall) „... in der Landwirtschaft wird etwa 96% des Ackerlandes von Produktionsgenossenschaften und staatlichen Wirtschaften angebaut“.

3. Die Verstärkung des sozialistischen Agrarsektors zwischen 1962 und 1967

Zur Verstärkung der Bewirtschaftung der Produktionsgenossenschaften hat die Regierung riesige Unterstützungen geleistet. Neben den nicht rückzuerstattenden Dotationen hat sie die von Landwirtschaft gut verstehenden Fachleute aus den staatlichen Wirtschaften und der Fachverwaltung in die Leitung der Genossenschaften geführt.

Als Ergebnis der Unterstützungen hat sich der genossenschaftliche Sektor auf 1966 aufdermassen verstärkt, dass in 1967 in dem landwirtschaftlichen Zweig die indirekte Führung eingeleitet werden konnte.

Gleichzeitig damit wurden die Arbeiten des Entwurfes des Gesetzes Nr. III und IV von 1967 begonnen. Diese Gesetze wurden im Herbst 1966 verkündigt und sind am 1. Januar 1967 in Kraft getreten. Die Durchführung der Gesetze hat die neuere Epoche der Umwandlung des Agrarsektors bedeutet.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Az európai integráció jövője – egy nagykövet szemszögéből

A jelen előadásomra készülve döbbsentem rá arra, hogy milyen nehéz feladatra vállalkoztam. Mennyire egyszerű lenne az európai integráció múltjáról vagy jelenéről előadást tartani és mennyivel nehezebb a jövőről beszélni! Szerencsére az előadás címe egyfajta felmentést is ad számomra, hiszen lehetőséget nyújt a szubjektív elemek hangsúlyozására. Az európai integráció témakörében előadást vállalni ugyanakkor azért is nagy kihívás, mivel ma az Európai Unió csatlakozás közelségének lázában sokan kiáltják ki magukat európai uniós szakértőknek, és kicsit hasonlít a helyzet a rendszerváltást követő időszakhoz, amikor egyre-másra bukkantak fel rövid életűnek bizonyuló alkotmányjogi szakértők. Habár kutatási területem az alkotmányjog, mint Brüsszelben élő diplomátára, rám is hatással van az, amit látok és tapasztalok. Az előadásomban igyekszem a tények mellett a szubjektív véleményemet is megjeleníteni. Másrészről az előadás helyszíne, a Szegedi Akadémiai Bizottság Székházának előadóterme és a megjelent közönség is lehetővé teszi, hogy ne egy államigazgatási jellegű értékelést tartsak, hanem az egyetemi szellem domináljon.

*

Engedjék meg, hogy előadásomat rögtön egy személyes megjegyzéssel kezdjem. 2000 júniusában foglaltam el szolgálati helyemet Brüsszelben, mint a Belga Királyság és a Luxemburgi Nagyhercegség mellé akkreditált nagykövet.

Brüsszelt Európa fővárosának is hívják, ugyanakkor Brüsszetről azt is tudnunk kell, hogy az 1831-ben mesterségesen létrehozott nyelvi különbségekkel rendelkező Belgium fővárosa, amely maga is egyfajta „kis Európának” tekinthető, ahol flamandok, vallonok és német nyelvűek élnek együtt. Ez a Dunántúl nagyságú, de hazánk lélekszámával megegyező Belgium mikrokörnyezetben magában foglalja mindazt, ami egész Európára jellemző: az egységet és a különbséget, a nemzeti többség és a nemzeti kisebbségek létét, a nyelvi konfliktusok kiéleződését, a gazdasági és politikai integráció iránti igényt és a föderatív egységek hatáskörei növelésének igényét, a gazdaságilag fejlettebb és a gazdaságilag fejletlenebb területek közötti különbséget. Ezek mind olyan tényezők, amelyek mind Európában, mind Belgiumban egyaránt jelen vannak.

Brüsszel azonban nem csak Belgiumra utal, átvitt értelemben az európai integrációt, az Európai Uniót is jelenti. A város neve sokak számára pozitív, sokak számára pedig kevésbé pozitív jelentéssel bír. Másként tekintenek Brüsszelre a franciák, az angolok, a svédek, a nem EU-tag norvégok és svájciak, de az egyes országokon belül is a politikai hovatartozásnak megfelelően nagyok az értékelésbeli eltérések Brüsszel nevét hallva.

Mindezeket figyelembe véve előadásom első részében azt szeretném megvizsgálni, hogy miként látom Európát és az Európai Uniót Brüsszelből nézve, majd az előadásom második részében arra szeretnék választ adni, hogy miként látnak minket, magyarokat és Magyarországot Brüsszelből.

Fogalmi és elvi elhatárolással kezdem: Európa nem egyenlő az Európai Unióval, bár sokak számára Európa és az Európai Unió szinonim fogalmak. Európa, noha földrajzi fogalom is, számunkra elsősorban nem földrajzi fogalmat, hanem eszmerendszert, érték-közösséget jelent. Európában nemzetek és régiók, eltérő kultúrák és nyelvek vannak jelen. Európa számos olyan történelmi és kulturális örökséggel rendelkezik, amely eltér más kontinensek történelmétől és kultúrájától, azt is mondhatjuk, hogy létezik egy európai közös örökség.

Európai identitásunkat és fejlődésünket európai közös örökségünk következő főbb történelmi és kulturális elemei határozzák meg:

- a keresztény kultúra, a görög filozófia, a római jog, a hit és az ész összeegyeztetésének követelménye a középkorban, a városok és egyetemek fejlődése, a reformáció, a felvilágosodás, a forradalmak, a tudomány fejlődése és kapitalizmus kialakulása, az emberi jogok fejlődése, az alkotmányvédelem – hogy csak a legfontosabb értékeinket említsem.
- Európában évszázadokon keresztül három fő politikai kultúra és jogcsalád dominált, nevezetesen az angolszász, a latin és a germán. Az egyes európai országok e három fő modellt figyelembe véve alakították ki politikai felfogásukat, parlamentarizmusukat, etatista vagy szabadelvű gondolkodásukat a politikáról és a jogról. Az évszázadok folyamán a magyar politika és jog sokat ültetett át az angolszász, a latin (francia–olasz) és a germán politikai és jogi kultúrából. Az ezer éves iratlan alkotmány, a parlament iránti tisztelet az angolszász világ befolyását, a közigazgatási rendszerünk pedig a latin és germán szellemiség behatását bizonyítja. Ez a példa is azt mutatja, hogy az európai országok, az európai kulturális közösségek az évszázadok alatt mindvégig hatással voltak egymásra, az európai országok nem elszigetelten fejlődtek egymás mellett.
- Brüsszelből nézve Európa azonban nem csak a közös politikai és kulturális örökséget tárja elénk, hanem azt is, hogy egy zivataros, tragikus évszázadot követően remény mutatkozik egy sikeresebb XXI. századot teremteni Európában. A közép- és kelet-európai változások lehetővé teszik, hogy Európa országai a jövőben ne két nagy politikai tábornokot alkotva éljenek együtt, hanem lehetőség legyen egy a közös értékek és érdekek figyelembevétele melletti európai közös gondolkodás megteremtésére.

Brüsszelből nézve Európa azonban több, mint az egyes európai országok összessége, magában foglalja az európai integrációt is. Mielőtt az európai integráció jövőjéről beszélnék, feltétlenül szólni kell az európai integráció XX. századi történéseiről is.

- A jelenlegi európai integrációt meg kell különböztetni azoktól a korábbi szövetségi viszonyoktól, amelyek az előző évszázadokban Európára jellemzők voltak. Az elmúlt századokban, de még a XX. században lejátszódott világháborúkat megelőzően is az egyes európai országok elsőrendűen politikai okokból kötöttek szö-

vetségeket, tengelyeket, azért hogy más európai országokkal szemben érdekeiket érvényre juttassák. Ilyen volt a Szent Szövetség, a kisantant, a két világháború eltérő tartalmú szövetségei.

- Ezzel szemben a mai európai integráció célja nem az, hogy más európai országokkal szemben jelentsen erőt, hanem az, hogy az európai országok a közös érdekek mellett integrálódjanak. Ennek oka többek között a kontinensek közötti verseny. Európa csak abban az esetben tud egyenjogú és hatékony partnere lenni fellépni a növekvő gazdasági erejű Ázsiának vagy az Amerikai Egyesült Államoknak, amennyiben az európai integráció sikeres, az európai országok nem megosztottak, hanem integrált, szövetséges kapcsolatokban állnak. A közös politikák védelmet nyújtanak a globalizáció kihívásai ellen is.
- Látnunk kell azt is, hogy Európában az integráció rendkívül magas szintre jutott, az Európai Unió rendkívül jelentős törvényhozó, politikai hatalommal rendelkezik, 12 országban az Euró lett a közös pénz, megszűnt a német márka, a francia és belga franc, az osztrák schilling, a holland gulden, hogy csak a legfontosabbakat említsem. Megszűntek a belső határok, nincs határellenőrzés az Európai Unió tagországai között, amely rendkívüli eredménynek tekinthető.
- Ugyanakkor az integráció másik oldala az, hogy az Európai Unió lakosságának közvéleménye egyrészt egyfajta közönnyel, mások bizonyos ellenérzéssel fogadják a brüsszeli adminisztráció tevékenységét. Talán még emlékszünk Nizzára, Göteborgra és Genovára, amikor az európai felelős politikusok érthetetlen tekintettel figyelték tévékamerán keresztül a tiltakozó polgárok esetenként vandál megmozdulásait.
- Ismerhetjük azokat a közvélemény kutatási adatokat, amelyek azt támasztják alá, hogy az Európai Unióval szembeni bizalom csökkenő tendenciát mutat. Tény tehát, hogy Brüsszelből az európai integráció egyrészt sikeresnek, másrészt válságokkal telítettnak tűnik. A brüsszeli portugál nagykövetség véleménye szerint azért nem népszerű az Európai Unió Portugáliában, mert túlzottan bürokratikus, például a portugál földművesek nem értik, hogy miért kell az Uniónak olyan kérdésekről is szabályokat alkotnia, ahol erre véleményük szerint nem lenne szükség. Példaként említette a borászatot, ahol több évszázados borászati kultúrát kellett átalakítani az uniós elvárások következtében.
- Jogos a kérdés: Quo vadis, Europa? Erre azonban csak akkor tudunk válaszolni, ha végigtekintjük az európai integráció rövid fejlődését, és jelenlegi helyzetét.

I. Az európai integráció fejlődése és jelene

I. Az első szakasz: 1945–1960-ig terjedő időszak

Az európai integráció indítékai – figyelembe véve a második világháború lezárását és a két világhatalom kialakulását – az alábbi pontokban foglalhatók össze:

- a) A nacionalista téveszmék után Európának új közösséget kell formálnia. Ezt az igényt Churchill röviddel a háború után elhangzott, 1946. szeptember 19-i zürichi

beszédében is megfogalmazta, figyelemmel a kommunizmus általi fenyegetettségre is egyfajta Európai Egyesült Államok létrehozását célozta meg. A hágai Európa Kongresszus 1948-ban vette napirendjére az Európa Tanács megalakítását. Ezeket a közvetlenül háború utáni éveket hívjuk az Európa Mozgalom születésének időszakának is. Már ebben az időszakban kialakul az ún. föderalisták és az ún. kormányköziek tábora.

b) Az európai integráció kialakulását nagymértékben elősegítette a biztonság és a béke utáni vágy, az, hogy a nemzetállamok képtelenek voltak megakadályozni a világháborúkat. A kommunizmus általi fenyegetettség is hozzájárult az európai szabad államok együttműködéséhez.

c) A gazdasági jólét ígérete is fontos szereplője az integráció kialakulásának, a háborús korlátozások után a személyek, az áruk, a tőke, és a szolgáltatások szabad áramlása, a közös piac megteremtése biztatást jelentett Európa nyugati fele számára.

d) Az európai integráció keretet biztosított a francia-német kibékülésnek és megteremtette a német európai kompatibilitást is. Az Európai Szén- és Acélközösség olyan közösségi intézménnyé vált, amely 6 nyugat-európai tagállam szén- és acéltermelését, annak értékesítését és az ott foglalkoztattak számát szupranacionális módon határozta meg.

Az európai integráció fejlődése, az Európai Gazdasági Közösség létrehozása a politikusok, diplomaták erőfeszítéseinek eredményeképpen alakult ki. A kezdeti korszak résztvevői közül megemlíthetem Robert Schumann, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak és Alcide de Gasperi nevét, hogy csak a legismertebb neveket említsem. Az 1945-1960-ig terjedő időszakot a háború okozta sok feldolgozásának, az Európa kép kialakulásának, az együttműködés keretei meghatározásának időszakának tartom, ennek az időszaknak a politikusai meghatározó szerepet játszottak az európai integráció kialakításában, tekinthetők egyfajta alapító atyáknak is. Nem véletlen, hogy a fent említett politikusok a mai nap is az integráció megbecsült alakjai.

2. A második szakasz: az 1960–1972-ig terjedő időszak

Ennek az időszaknak a fejlődése nem volt látványos, sőt sok megoldatlan kérdés terhelte ezt a periódust. Franciaország, és elsősorban De Gaulle ellenezte Nagy Britannia felvételét az Európai Gazdasági Közösségbe, sőt Franciaország több mint fél évig bojkottálta az EGK testületek üléseit. Az un. luxemburgi kompromisszum eredményeképpen minden EGK tagot vétőjoggal ruháztak fel, ez pedig az integrációs politika dinamikus fejlődésének gátjává is szolgált. Ebben az időszakban az európai integráció kormányközi módszerét támogatók hangja hangsúlyosabban jelentkezett.

3. A harmadik szakasz: az 1972-től a német újraegyesítésig (1990) terjedő időszak

Habár ez az időszak is különböző periódusokra osztható, ennek a 20 évnek az útkeresés a közös vonása.

Ezen időszak alatt további hat ország csatlakozott a hat alapító taghoz:

- Nagy-Britannia, Dánia, Írország: 1973. január 1-től tagja az európai integrációnak, a bővítés célja elsődlegesen gazdasági volt: az angol piac integrálása az európai piacba.
- Görögország csatlakozási kérelmét 1975-ben nyújtotta be, 1981. január 1-vel lett tag. A bővítés politikai célt követett: a demokrácia útjára lépett Görögország integrálása az európai közösségek intézményébe.
- Spanyolország 1979. február 5-én kezdte meg a tárgyalásokat, 1986. január 1-vel tagja az európai közösségnek, Portugália 1978-ban kezdte meg a tárgyalásokat, 1986. január 1-én lett tagja az európai integrációs szervezetnek. A bővítés célja mindkét esetben elsődlegesen politikai volt. A tárgyalások rendkívül nehézkesen haladtak, az akkori tagállamok attól tartottak, hogy az olcsó spanyol és portugál munkaerő elárasztja majd a tagállamok piacait. Ezek a félelmek azonban nem voltak reálisak és néhány éven belül a munkaerőpiacokat megnyitották a spanyol és portugál munkaerő előtt is.

Az 1972–1990 közötti időszak összességében a reformok időszakának tekinthető, a politikusokat olyan kérdések foglalkoztatták, mint az Európai Közösségi intézmények fejlődése, a gazdasági és monetáris unió létrehozásának szükségessége, az EK finanszírozás és költségvetés reformja, a növekvő közös politikák kidolgozásának a kérdése. Helmut Schmidt és Giscard d'Estaing célja egy európai monetáris rendszer kidolgozása volt. Ennek középpontjában egy közös árfolyam mechanizmus terve állt. Az Európai Monetáris Rendszer 1979. január 1-vel visszamenő hatállyal, 1979. március 13-án lépett életbe. 1982-ben az agrárpiaci árak tárgyában létrejött az első precedens értékű eset, amikor is a tagállamok a korábbi egyhangú döntéshozatali gyakorlat helyett a szerződés által biztosított többségi döntést hozták a Miniszteri Tanácsban, leszavazták Nagy-Britanniát, Dániát és Görögországot.

Az 1980-as évek közepén az európai integráció motorjának vitathatatlanul a Kohl-Mitterand páros számított, de más személyiségek is említésre méltóak, mint például Delors és Genscher. Franciaország és Németország számára ebben az időszakban az európai integráció vitathatatlanul többet jelentett mint a gazdasági-technikai szempontok összessége. Európa vezető politikusai ekkor döbbentek rá arra, hogy egy egységes piac létrehozása elkerülhetetlen a gazdasági eredmények fenntartása érdekében. Az Európai Közösség hatáskörének bővítése olyan területeken is szükségessé vált, amelyről a római szerződések nem rendelkeztek. Így pl. a környezetvédelem, a kutatás és technológiai fejlesztés, szociálpolitika.

A német-francia reform javaslatokat az 1985-ben tartott milánói csúcson dolgozták ki, és a javaslatokat az 1985. decemberi luxemburgi csúcson elfogadott Egységes Európai Okmányban foglalták össze. Az Egységes Európai Okmány előírta, hogy a belső piacot, azaz a belső határok nélküli térséget jogilag kötelező formában 1992-ig ki kell építeni.

4. A negyedik szakasz: a német újraegyesítéstől (1990) napjainkig

Ez az időszak tulajdonképpen már az Európai Unió jelenlegi helyzetét érinti. Tézisszerűen a következő fejlődési irányok emelhetők ki a rendszerváltást, a német újraegyesítés utáni időszakról.

A legnagyobb változás az 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés nyomán jött létre. A Szerződés által létrehozott Európai Unió a korábbi Európai Közösségnél lényegesen nagyobb hatáskört kapott, de az új hatásköröket nem adták át a Bizottságnak, hanem azokat a tagállamok közösen ún. kormányközi modell alapján gyakorolják. Az Európai Unió három pillére egymástól jól elkülönül, nevezetesen az Európai Közösségek, a Közös Kül- és Biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés. A Maastrichti Szerződés további reformját jelentette a későbbiekben az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés is. Ez utóbbi számunkra is rendkívül jelentős, mert meghatározta a bővítést követő szavazati és képviseleti arányokat.

Az európai integráció a német újraegyesítést követően egyébként tovább bővült és erősödött, 1995-ben csatlakozott az integrációhoz Ausztria, Finnország és Svédország. Svédország esetében a bővítés oka elsődlegesen gazdasági, Finnország és Ausztria esetében részben politikai volt. Finnország és Ausztria földrajzi fekvése is indokolta az országok csatlakozását az Európai Unióhoz.

Az integrációs célok bővülése, valamint különösen Ausztria és Finnország belépése az európai integrációba egyfajta válasz volt a német újraegyesítésre, valamint a közép-és kelet európai változásokra. A közös kül- és biztonságpolitika megteremtését, az önálló európai védelmi kapacitás megteremtését például Franciaország rendkívül erőteljesen szorgalmazta és szorgalmazza.

Az integrációs célok bővülése azt is jelentette, hogy az Európai Unió szervezetrendszerét igen részletesen szabályozzák: több száz cikkelyt tesz ki a Tanácsra, a Bizottságra, az Európai Parlamentre, a Bíróságra, Számvevőszékre, Európai Központi Bankra, a Gazdasági és Szociális Tanácsra, a Régiók Bizottságára, európai beruházási Bankra, az Európai Beruházási Alapra, európai ombudsmanra vonatkozó szabályozás.

Az európai integráció elmélyülése nyilvánvalóan önálló bürokráciát is létrehozott. Jelenleg Brüsszelben több mint 20.000 eurokrata dolgozik, hogy ez sok vagy kevés az relatív, összehasonlító adatként azonban megemlítem, hogy a belga föderáció részére közel 60.000 ember dolgozik.

II. Melyek a legfontosabb elvi kérdések az európai integráció jövője szempontjából?

Az európai integráció múltjának és jelenének áttekintése után térhetek rá érdemben előadásom azon részére, hogy hogyan látom az európai integráció jövőjét.

Az Európai Közösségek intézményrendszerét eredetileg 6 államra szabták, ma pedig már 15 ország tagja az integrációnak. A közép-kelet európai országok csatlakozása után pedig több mint 25 ország lesz tagja az Európai Uniónak. Kérdésként vetődik fel, hogy milyen Unióhoz fog Magyarország csatlakozni?

Az Európai Unió jövőjének kérdése az elmúlt félév, vagyis az Európai Unió belga elnökségének egyik központi témája volt. A politikusok is ráeszméltek, hogy az európai integráció rendkívüli méretű fejlődésének köszönhetően olyan alapvető kérdésekben kell döntéseket hozni, amelyek meghatározzák az integráció jövőjét is.

Engedjék meg, hogy néhány ilyen jelentősebb aktuális kérdésre felhívjam a figyelmet:

1. Az európai integráció a tagállamok által kidolgozott szerződések útján fejlődött, azaz politikusok, diplomaták ügye volt az európai integrációval való foglalatosság. Amennyi-

ben áttanulmányozzuk ezeket a szerződéseket akkor megállapíthatjuk, hogy azok szerkezetileg bonyolultak, egyszerre több szerződés van hatályban, több dokumentumot kell áttanulmányoznia annak aki az európai integráció szervezeti vagy hatásköri kérdéseivel kíván behatóan foglalkozni. A szerződések átláthatóságának a hiánya, a bonyolult struktúra kizárja azt, hogy az állampolgár az intézményi kereteket megismerje és megértse. Ma csak a politikusok és a szakemberek szűk köre tudja, hogy mia különbség az Európai Közösségek és az Európai Unió elnevezések között. Az európai integrációs intézmények mellé rendelt nagykövetek névjegyeit is nézve eltérő elnevezéseket használnak, vannak akik magukat az Európai Unió mellé rendelt nagykövetnek, mások az Európai Közösségek mellé rendelt nagykövetnek tüntetik fel magukat.

A jelenlegi bonyolult helyzet feloldását kezelhetnénk egyszerű technikai kérdésnek, amelyet a szerződések egyszerűsítésével, egy dokumentumba foglalásával akár fel is lehetne oldani. Sőt látnunk kell azt is, hogy egyes európai országokban már határozott igény jelent meg a szerződések egyszerűsítése, akár egy Európai Alkotmányba foglalása iránt. Az Európai Alkotmány az európai integráció értékrendjét, főbb szervezeti, hatásköri és működési kérdéseit tartalmazná. Az Alkotmány elfogadását általában azok az országok szorgalmazzák, amelyek az európai integrációt egyfajta föderatív berendezkedés magvalósulásaként fogják fel. Ezen országok a jelenleg különböző pilléreken, szerződéseken álló európai integráció további egységesítését szorgalmazzák. Szerintük egy létrehozandó Európai Alkotmány egyaránt kiterjedhetne a társadalmi, politikai és gazdasági szférákra is.

Véleményem szerint egy egységes Európai Alkotmány létrehozatala még hosszú ideig vártni fog magára. Az Európai Alkotmány kidolgozása és elfogadása a tagállamok között olyan vitákhoz vezetne, amelyek az Alkotmány szövegének kidolgozását illetve az Alkotmány elfogadását ellehetetlenítenék. A 15 tagállam eltérően határozza meg az európai építkezés jövőjét. Nagy Britannia, Dánia, Svédország a gazdasági érdekeket tartja hangsúlyosabbnak, egy szabadkereskedelmi övezetet biztosító Európa felel meg érdekeiknek. Nagy Britannia mindig is privilegizált kapcsolatot ápolt az Amerikai Egyesült Államokkal, az európai integrációba csak 1972-ben lépett be, az angol alkotmány történeti jellegű, nem valószínű, hogy egy európai alkotmányozási folyamatban érdekelt legyen. Ezzel szemben több ország, így pl. Németország, Franciaország, Belgium és Luxemburg az Európai Alkotmány kidolgozása és elfogadása iránt nagyobb hajlandóságot mutat, bár az egyes országokon belül is a politikusok eltérő tartalmú nyilatkozatokat tesznek. Álláspontom szerint a jövőben kompromisszumok eredményeképpen egy nyílt alkotmányozási folyamat helyett inkább a szerződések egyszerűsítése fog előtérbe kerülni. A várható eredmény mindenféleképpen pozitív lesz, a létrejövő, egységes szerkeztű szerződést tartalma alapján akár az európai integráció burkolt alkotmányának is lehetne tekinteni.

2. Az előbbi kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik, hogy az európai integrációban a közösségi módszerek vagy az ún. kormányközi módszerek domináljanak. Azok az országok, amelyek a nemzeti szuverenitás fenntartásának a fontosságát hangsúlyozzák elsősorban a kormányközi alapokon szerveződő európai integrációt támogatják azok, akik a közösségi módszereket részesítik előnyben, azok az Európai Bizottság szerepének további növelését szorgalmazzák. Az egyes országok eltérő történelmi hagyományaik miatt eltérő válaszokat adnak :

A föderalizmust elvetők, így többek között Anglia a nemzeti szuverenitásra és a parlamenti szuverenitásra helyezi a hangsúlyt, azaz az Európai Unió nem válhat szupranacionális hegemoniává. Vagyis nem lehetséges, hogy az Európai Unió kormányozza a tagállamokat. Azoknak az országoknak, amelyeknek nincsenek föderalisztikus tapasztalati, általában nem élenjárói az európai föderalisztikus eszméknek. Ezzel szemben az európai föderatív berendezkedésű országok számára, így pl. Németország és Belgium inkább támogatója a föderalisztikus törekvések megvalósulásának.

A magam részéről biztos vagyok benne, hogy a nemzetállamok jelentősége a jövőben is megmarad, miután az egyes országok identitása, kultúrája különbözik, a nemzetállamot nem lehet pótolni, még akkor sem, ha a régiók szerepe kétségtelenül jelentősen növekszik Európában. Ugyanakkor meghatározott területeken az Európai Unió fontos hatáskörökkel kell, hogy rendelkezék az európai politikák meghatározásának jogával, amelyek különböző ágazatokat érinthetnek.

A politikák meghatározásának joga nem jelentheti azonban azt sem, hogy az integráció a részletszabályokat, végrehajtási szabályokat is megalkossa az egyes országok helyett. Az európai integráció szerveinek véleményem szerint a politikák meghatározásával a kereteket kell kijelölnie, de óvakodni kell a brüsszeli bürokrácia túlzásaitól. Az Európai Közösségek kizárólagos hatáskörein túlmenően valóban a szubszidiaritás elvének kell érvényre jutnia. Európában az egyes országok a nemzeti sajátosságok figyelembevétele mellett fejlődtek, és törekedni kell arra, hogy a nemzeti sajátosságok a jövőben is fennmaradjanak.

Noha magam is elkötelezett támogatója vagyok az európai integrációs folyamatoknak, ugyanakkor magam sem lennék lelkes híve annak, hogy az Európai Unió a jövőben egyfajta szuperállammá váljék. Vitathatatlan politikai tény azonban az is, hogy egy szétaprózódott, nemzeti konfliktusokkal telített Európa komoly politikai és gazdasági veszélyeket hordozna magában, mely a kontinensek versenyében biztos vesztesnek számítana. Ezért nincs alternatívája az európai integrációnak, de óvakodni kell az olyan túlfűtött megközelítésektől is, amely a tagállamok önálló jelentőségét ki akarja iktatni. Az átlagemberek számára – még Nyugat-Európában is – az európai identitás nem igazából takar tartalmi elemeket. A belga közvélemény-kutatások szerint a flamand polgárok elsőként saját városukat, megyéjüket jelölik meg mint származási identitást, aztán flamandnak tartják magukat, ezt követően belgának, és csak végül jelölik meg az európai identitást. Nem vitatható, az európai identitás teljesen különbözik más kontinensek identitásától, de a helyi környezetünk, országunkhoz való kapcsolat nálunk is megelőzi az európai identitáshoz való tartozást. Számomra Európa és az Európai Unió olyan közösségként jelenik meg, mint amely fontosnak érzi, hogy megőrizze az őt alkotó nemzetek kultúráját. Az Európai Unió ezért számunkra a közösségek Európája, a nemzeti közösségek Európája is. Az egyre szorosabb és nélkülözhetetlen együttműködés mellett tehát meg kell maradnia az európai nemzetek önazonosságának. Európa ereje egysége mellett éppen sokszínűségében, a különféle nyelvekben, kultúrákban és szokásokban rejlik.

Tehát az európai integrációnak olyannak kell lennie, amelyet Európa polgárai magukénak éreznek, az intézményrendszernek nem szabad bonyolultnak és átláthatatlannak lennie.

3. Bővítés

Amikor az európai integráció jövőjéről beszélünk megkerülhetetlen, hogy ne érintsük a bővítés kérdését is, egyrészt mivel a bővítés ma az európai integráció egyik legnagyobb kihívása, másrészt ez Magyarországot is közvetlenül érinti.

A közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás közel egy időben ment végbe, 1989–1990 között. Nem vitatható, hogy az európai politikusok nagy részét már ekkortól foglalkoztatta, hogy a kétpólusú világrend megszűnése miként fogja érinteni az európai integráció jövőjét. Az európai politikusok idősebb generációja, akik a második világháborút átélték, és az azt követő történetekben, az ún. keleti blokk kialakulásában talán valamilyen módon maguk is részt vettek, azonnal pozitív módon viszonyultak a közép-kelet európai országok csatlakozásához. Nem véletlen, hogy Mitterand miniszterelnök és Kohl kancellár erkölcsi alapokon azonnal támogatásukról biztosították a közép-kelet-európai térség országait.

A nagy öregek generációja azonban mára már elhunyt vagy kiöregedett, így befolyásuk megszűnt. Az idősebb generációból mára csak Valéry Giscard d'Estaing volt francia miniszterelnök, és Jean-Luc Dehaene volt belga miniszterelnök az, aki a márciusban munkáját megkezdő Konvent elnökeként és alelnökeként szerepet játszhat a jövő Európa képeinek kialakításában. Sokan meg is kérdőjelezik, hogy helyes-e, hogy az Európa jövőjével foglalkozó Konvent elnökének egy idősebb generációhoz tartozó politikust választottak meg. Helyesebb lett volna amennyiben Európa esetenként euroszeptikus fiatalabb generációjára is gondolva fiatalabb európai politikus látna el a Konvent elnöki feladatait. Az európai fiatalabb politikus nemzedék jó része már a második világháborút gyermekként élte meg, vagy azt követően született. Náluk a múlt terheiből származó morális kötelezettségvállalás nem igen kérhető számon.

Ma az európai politikusok, közéleti személyiségek szinte mindegyike bővítés-párti, úgy ítélik meg, hogy Európa békéjét csak egy egységes, azonos elveken és szabályokon nyugvó integráció képes garantálni. A politikai aspektusok mellett a gazdasági szempontok is nagy jelentőséggel bírnak, a nagyobb piac nagyobb profitot eredményezhet, egy 500 millió lélekszámot magában foglaló integrált Európa pedig nagyobb piacot jelenthetne, mint az Amerikai Egyesült Államok és Japán együtt.

Az Európai Unió bővítése azonban érzékeny kérdéseket vet el. Felkészültek-e az ún. tagjelölt országok a csatlakozásra, elfogadták-e és képesek-e alkalmazni az *acquis communautaire*-t, a tagországok és a tagjelöltek közvéleménye támogatja-e a bővítési folyamatot, az Európai Unió jelenlegi intézményi keretei intézményi reformok nélkül alkalmasak-e arra, hogy 15 tagország helyett több mint 25 tagország működjék együtt. A bővítés pénzügyi következményei nem pontosan ismertek, felmerül hogy honnan lehet ehhez forrásokat teremteni, különösen akkor, amikor egyes jelenlegi tagországok nem kívánják növelni befizetéseiket, mások pedig nem kívánnak lemondani a nekik juttatott támogatásokról.

Vajon a bővítés nem eredményezi-e a jelenlegi politikai egyensúlyok felbomlását, Németország, mint a gazdaságilag legerősebb ország nem fog-e tovább erősödni a bővítés eredményeképpen? Ezek azok a főbb kérdések és félelmek, amelyek ma a bővítés kapcsán a politikusokat és más közéleti szereplőket foglalkoztatják. Megválaszolásuk külön-külön előadásokat igényelnének, így erre jelen előadásom keretében nem vállalkozhatom. Ennek ellenére én úgy látom, hogy a bővítés politikailag eldöntött tény, egyre gyakrabban jelenik meg a 2004-es esztendő mint céldátum, így van rá esély, hogy a kö-

zeljövőben a legfelkészültebb tagjelöltek a csatlakozási tárgyalásokat befejezzék és a csatlakozási szerződést aláírják.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a legfontosabb kérdésekre már tudnánk a válaszokat. Nem tudhatjuk egyelőre, hogy milyen mértékű lesz az a pénzügyi támogatás amelyre a tagjelölt országok majd számíthatnak, mikor kapjuk meg ugyanazokat a támogatásokat, amelyeket a tagországok ma megkapnak. Félő, hogy Közép- és Kelet-Európa országainak a pénzügyi vonatkozású kérdésekben kompromisszumot kell kötniük, és a megerősített együttműködés intézményesítése is kialakíthat egy kétfokozatú sebességű Európát. Mindezen félelmek és tények ellenére a bővítést illetően optimista vagyok, komoly esélyt látok arra, hogy a tagjelölt országokkal a csatlakozási tárgyalások lezáródnak és a csatlakozási szerződések ratifikációját követően a tagjelölt országok – az átmeneti mentességek figyelembevételével – teljes jogú tagként vegyenek részt az európai integrációs szervezetek munkájában.

III. A hazánkról alkotott kép Büsszelből nézve

Előadásom végén engedjék meg, hogy elmondjam saját tapasztalatom alapján azt, hogy minket, magyarokat miként ítélnek meg külföldön, milyen ismeretekkel rendelkeznek hazánkról, milyen kép alakul ki rólunk Belgiumban, Brüsszelben.

Nehéz általánosítani, minthogy az eltérő kultúrájú, tudású emberek eltérő ismeretekkel rendelkeznek. Elsőként mégis azzal kezdeném, hogy a hidegháború egy oldalról tekintve sikeres volt. Míg mi, vasfüggöny mögött élők nagy kíváncsisággal tekintettünk a szabad nyugati államok felé, addig ez a másik oldalról – tisztelet a kivételnek – nem mondható el. A második világháborút követően egyfajta érdektelenség mutatkozott hazánk iránt, mi is betagoledtunk az ún. Keleti blokkba, az egyes közép- és kelet-európai országok helyzete között nem tettek különbséget. Az egyszerű ember ezért sajnos kevés ismerettel rendelkezik Magyarországról.

Nézem lányom gimnazista könyvét, és szomorúan állapítom meg, hogy milyen kevés információt nyújtanak Magyarországról egy belga középiskolában. Nyilván nem is várható így, hogy a felnövekvő nyugati értelmiség ismerje hazánk történelmét, jelenlegi helyzetét.

Mindezek ellenére vannak pozitív jelek is. Az 1956-os forradalom során Magyarországnak közmegebecsülést szerzett magának, sokan említik hazánk hősiess forradalmát. Tudják rólunk, hogy nem vagyunk szlávok, szeretik és tisztelik a magyar kultúrát, a zenét, a táncot, a népművészetet. Csak példaként említem meg, hogy Brüsszelben, Európa fővárosában, a főtértől gyalog két perce egy életnagyságú Bartók Béla-szobor áll. A magyar művészek telt házak előtt adnak elő, közmegebecsülés övezi munkásságukat. Ugyancsak ismert a magyar tudósok munkássága is, Szent-Györgyi Albert és sok más kutató neve ismerősen cseng a külföldiek fülének is.

Ma is számos kiváló magyar tudós, egyetemi tanár dolgozik Belgiumban a különböző, nemzetközileg is elismert tekintéllyel rendelkező egyetemeken. Kiemelkedő személyiségeként tartják számon Lámfalussy Sándor és Rezsőházy Rudolf professzor urakat, a Louvain-i Katolikus Egyetem tanárait. B.Nagy János professzor úr, a Namur-i Egyetem tanára, a Szegedi Tudományegyetemtől kapott a közelmúltban doctor honoris causa elismerést, Frühling János professzor pedig a MTA külső tagja.

A politikailag tájékozottabbak tisztában vannak politikai helyzetünkkel, gazdasági eredményeinkkel. Tudják, hogy tagjai vagyunk a NATO-nak, és így egy katonai szervezet révén már szövetségesek vagyunk. Bátran mondhatjuk, hogy egyfajta szimpátia él országunk iránt, s nem véletlen, hogy az Európai Unióhoz csatlakozásra váró országok közül Magyarország bír a legkedvezőbb közvélemény-kutatási adatokkal. Minden alkalommal elmondják számomra, hogy amennyiben csak Magyarország európai uniós felvételéről kellene dönteni, akkor Magyarország késedelem nélkül tagja lenne az Európai Uniónak, de tudomásul kell venni, hogy az EU nem csak hazánkkal, hanem még 11 más tagjelölttel is tárgyalást folytat, így az egyéni elbírálás mellett a geográfiai szempontok is megjelenhetnek.

Ami hazánk megítélését illeti, fontos megemlíteni az Európai Unió által évente készített országjelentéseket is. Az Európai Unió a 2001. évi országjelentésben elismeri, hogy Magyarország rendkívüli módon fejlődött a rendszerváltást követően. Az elmúlt évről készített országjelentésben már sokkal kevesebb a kritikai észrevétel, mint két-három évvel ezelőtt. A magyar gazdaságot olyannak tartják, mint amely alkalmas arra, hogy a verseny kihívásaira válaszoljon, tehát az ország gazdasága életképes. Ezt a megállapítást a gazdasági mutatók és külkereskedelmi áruforgalmi számadatok is bizonyítják.

Az európai uniós csatlakozási tárgyalások során mindezidáig sikerült elfogadtatni azon érveinket, amelyeket a magyar érdekek védelmezése érdekében tettünk. Itt szeretném megemlíteni a Szegedi Tudományegyetem két volt hallgatójának nevét, akik sokat dolgoznak azért, hogy hazánk mihamarabb az európai integráció teljes jogú tagja legyen. Martonyi János külügyminiszter úr és Juhász Endre, EU-misszióink vezetője egykoron a szegedi egyetem jogi karának hallgatói voltak. A csatlakozási tárgyalásokon eddig 24 tárgyalási fejezetet zártunk le, és reményeink szerint 2002-ben be fogjuk fejezni a több éve folyó tárgyalásokat az Európai Unóval. Ebben az esetben joggal remélhetjük, hogy 2004-ben az EU teljes jogú tagjai lehetünk. Természetesen tudjuk, hogy hajónk nehéz vizeken evez, és Scylla és Karibdisz sziklái közt rendkívül óvatosan kell hajóznunk. De nem mondhatok előadásom végén mást, mint hogy "navigare necesse est".

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE VUE PAR UN AMBASSADEUR BILATÉRAL

(Résumé)

L'Europe n'est pas égale à l'Union Européenne, bien que ces deux notions soient synonymes. L'Europe, qui possède certes un sens géographique, ne se limite cependant pas principalement à cette signification géographique, mais représente bel et bien un système et une communauté de valeurs particuliers. L'Europe est formé de nations et de régions, et diverses langues et cultures y cohabitent. Vue de Bruxelles, l'Europe ne se contente pas de dévoiler cet héritage culturel et historique, elle laisse également entrevoir, après un tragique et orageux XXe siècle, l'espoir d'un meilleur XXIe siècle. De Bruxelles, l'Europe est bien plus que la somme des divers Etats européens, elle comprend également l'intégration européenne.

L'étude analyse l'évolution et la période actuelle de la construction européenne, en particulier les périodes suivantes: la première période: de 1945 à 1960, la deuxième période: de 1960 à 1972, la troisième période: de 1972 à la réunification allemande (1990), la quatrième période: de la réunification allemande à nos jours. La deuxième partie de l'étude s'occupe des plus importantes questions du point de vue de l'avenir de l'intégration européenne (la constitution européenne, les souverainistes et les fédéralistes, la nécessité de la simplification des traités, l'élargissement).

VALKI LÁSZLÓ

A 2001. szeptember 11-i terrortámadás és az önvédelem joga

Nem sokkal a 2001. szeptember 11-i terrortámadások után néhány neves nyugat-európai nemzetközi jogász papírra vagy honlapra¹ vetette első véleményét a helyzet megítélésével kapcsolatban. Arra igyekeztek inteni az amerikaiakat, hogy óvatosan járjanak el és nehogy véletlenül egy államközi konfliktus nyitányának tekintsék mindazt, ami szeptember 11-én történt.

„Nem, ez nem háború” – írta például október első napjaiban a világhálón megjelent cikkében Alain Pellet, az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának francia tagja.² Politikailag ugyan ki lehet jelenteni – folytatta –, hogy „Amerika háborúban áll”, nemzetközi jogi értelemben azonban szó sincs államok közötti összecsapásról, következésképpen senki sem követett el agressziót az Egyesült Államok ellen. Pellet szerint ugyanis a végrehajtók magánszemélyek voltak, akik nem képviseltek semmiféle államot. Legfeljebb emberiség elleni³ bűntettekről eshet szó, amelyekért az elkövetők közönséges büntetőjogi felelősséggel tartoznak. Azzal egyetértett a francia professzor, hogy a Biztonsági Tanács több határozatában a „nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető” cselekményeknek nevezte a terrorista akciókat, azzal azonban nem, hogy a terrortámadás másnapján hozott 1368. számú határozatában „az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogára” is utalt. Erre ugyanis szerinte ebben a viszonylatban nem lehet hivatkozni. „Terrorra nem lehet terrorral válaszolni”, jegyezte meg, és kifejtette, hogy Kabul vagy Kandahar bombázása „emberek ezreinek életét fogja követelni, akik már eddig is a Talibán áldozatai voltak”. Azt sem tartotta helyesnek, hogy a készülő katonai ellenlépések során minden bizonyíték nélkül meg fogják gyilkolni azokat, akik amerikai feltételezések szerint közreműködtek a terrortámadás előkészítésében. Az ilyen akciók azonban csak mártírokat teremtenek és elindítják a gyűlölet diktálta cselekedetek ördögi körét – állapította meg.

Ugyanezen a weboldalon közzétett írásában hasonló következtetésre jutott Antonio Cassese, a hágai törvényszék első elnöke, mostani bírása is.⁴ Tévedés háborúnak nevezni azt, ami most kezdődött – írta –, hiszen Amerikát egy nem állami szervezet részéről érte támadás, kettőjük között pedig a szó nemzetközi jogi értelmében nem keletkezhet háború. A terroristák szerinte is emberiség elleni bűncselekményt követtek el, amelyért

¹ Lásd a European Journal of International Law vitafórumát (www.ejil.org/forum).

² ALAIN PELLET: *No, This is not War*. www.ejil.org/forum, 2001. október 3. Az írás első változata szeptember 21-én jelent meg a Le Monde-ban.

³ A magyar jogforrásokban a *crime against humanity* kifejezést tévesen emberiség elleni bűntettnek fordítják.

⁴ ANTONIO CASSESE: *Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*. www.ejil.org/forum (2001. október 1–9. között).

rú. A terroristák szerint is emberiesség elleni bűncselekményt követtek el, amelyért nemzeti bíróságok előtt vonhatók felelősségre. Sajnálatos, tette hozzá, amikor a felállítandó Nemzetközi Büntető Törvényszék statútumának szövegét 1998-ban elfogadták,⁵ a terrorizmust számos résztvevő – köztük az Egyesült Államok – ellenzése miatt nem nyilvánították nemzetközi büntettnek.⁶

Ami az önvédelemre való jogot illeti, Pierre-Marie Dupuy francia professzor osztotta kollégái álláspontját és hozzátette: ha az önvédelem BT-határozatban is rögzített jogát korlátlan értelemben fogjuk fel, akkor valójában kitöltetlen csekket adunk Washingtonnak – tegye azt, amit és amikor jónak lát.⁷ Dupuy szívesebben látta volna, ha az Egyesült Államok az ENSZ keretei között, a Biztonsági Tanács felügyelete mellett hajtotta volna végre önvédelmi válaszlépéseit. Hasonló véleményt fogalmazott meg a hazai nemzetközi jogászok közül Nagy Boldizsár is az egyik hetilapban megjelent cikkében.⁸

„Privát” agresszió?

Valóban felmerül a kérdés: minősíthető-e agressziónak egy „privát” terrorista-szervezet által végrehajtott támadás? A válasz természetesen nemleges. Egy magánszemély vagy magánhadserég jogi értelemben nem követhet el agressziót, annak cselekményeit ugyanis nem a nemzetközi jog, hanem a büntetőjog alapján lehet megítélni. Az ilyen támadás ellen a sértett állam csak a rendelkezésére álló „nemzeti” eszközökkel védekezhet, azaz növelheti a légi forgalom biztonságát, szigoríthat határátlépési szabályain, az elfogott elkövetőket büntetőjogilag felelősségre vonhatja stb.

Az irányadó nemzetközi jogi alapnormából ugyanezre a következtetésre lehet jutni. Az ENSZ-alapokmány 2. cikkének 4. bekezdése értelmében „a szervezet összes tagjainak tartózkodniuk kell más államok területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az ENSZ céljaival össze nem férő, bármely más módon nyilvánuló... erőszak alkalmazásától”. Ez a cikk az államok által végrehajtott agressziót tiltja és nem tér ki a magánszemélyek cselekedeteire. Az alapokmányt azonban a második világháború utolsó esztendejében fogalmazták meg, akkor, amikor az alapítók szeme előtt érthető módon még a klasszikus agresszió képe lebegett. Azt a magatartást tiltották meg az ENSZ megalapítói, amely 1939-ben lángba borította a világot, amely tehát reguláris hadseregek nemzetközi határokat átlépő inváziójában nyilvánult meg. Hamarosan kibontakozó hidegháborúban a szemben álló felek közvetett módon kezdtek fegyvert alkalmazni egymás ellen. Forradalmakat és szabadságharcokat támogattak, felkelőket vagy éppen repülőgép-eltérítőket képeztek ki és merényleteket szerveztek egy másik ország területén. Sokan ezért arra a következtetésre jutottak, hogy az agresszió fogalmát ki kell terjeszteni ezekre a cselekményekre is, mivel ugyanúgy sértik vagy veszélyeztetik a nemzetközi békét is biztonságot, mint egy hagyományos agresszió. A világszervezetben ezért 1952-ben egy bizottságot hoztak létre, amelynek az volt a feladata, hogy tényállás-

⁵ A Rómában elfogadott statútum még nem lépett hatályba, így a bíróság sem jött létre.

⁶ Az amerikai FREDERICK L. KIRGIS, GREGORY H. FOX, JORDAN PAUST és mások világhálón közzétett írásait lásd www.asil.org/insights.

⁷ PIERRE-MARIE DUPUY: *The Law after the Destruction of the Towers*. www.ejil.org/forum (2001. október 1–9. között).

⁸ NAGY BOLDIZSÁR: *Önvédelem, háború, jog*. Élet és Irodalom, 2001. szeptember 28. 3. p.

szerűen rögzítse azokat a magatartásokat, amelyek az agresszió fogalmi körébe vonhatók.

Ennek a bizottságnak csak több mint egy évtizeddel később sikerült tető alá hoznia egy használható dokumentumot, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1974 decemberében határozatba foglalt. E határozat felsorolta mindazokat a tényállásokat, amelyek megvalósítása agresszióknak minősül. Az egyik tényállás értelmében azt is agresszióknak kell tekinteni, „ha egy állam fegyveres bandákat, csoportokat, önkénteseket vagy zsoldosokat küld... egy másik állam ellen fegyveres cselekmények végrehajtása céljából,... illetve, ha *egy államnak komoly része van ebben*.”⁹ (Kiemelés – V. L.) Az idézett szöveg szerint egy ilyen esetben csak a „súlyos” cselekmények jöhetnek számításba, például egy másik állam területének „bombázása” vagy ellene „bármiféle fegyver” használata, illetve szárazföldi, tengeri vagy légi erőinek megtámadása.¹⁰

A magánszemélyek cselekedetei már az általános nemzetközi (szokás)jog értelmében is csak akkor kerülnek a nemzetközi jog látókörébe, ha azok – nemzetközi jogi zsargonban – „betudhatók” egy adott államnak. Az idézett határozat értelmében egy magánszervezet fegyveres cselekményei akkor is „betudhatók” valamely államnak, ha az utóbbinak „ebben komoly része van”. A kérdés tehát szeptember 11-én úgy merült fel, hogy az afgán államnak, illetve az Afganisztán területét 90–95 százalékban uralma alatt tartó tálib rezsimnek volt-e komoly része a terrortámadás előkészítésében és végrehajtásában. Mint láttuk, az idézett nyugat-európai nemzetközi jogászok a terrortámadást követő első hetekben úgy látták, hogy a „betudhatóság” nem áll fenn.

Ezen sajátos módon az sem változtatott, hogy a NATO állandó tanácsa a támadás másnapján, szeptember 12-én tartott ülésén Robertson főtitkár javaslatára – tehát nem amerikai kérésre – úgy foglalt állást, amennyiben beigazolódik a „külső támadás”¹¹ ténye, a helyzetre a washingtoni szerződés 5. cikke alkalmazandó. Más szóval agresszió történt, amely kiváltja a tagállamok kölcsönös védelmi kötelezettségét.¹² Nem változtatott az idézett nemzetközi jogászok nézetén az sem, hogy szeptember 21-én hasonló álláspontot fogalmazott meg az EU legmagasabb szintű testülete, az Európai Tanács is. Az utóbbi nyilatkozatában „legitimnek” nevezte készülődő amerikai választ,¹³ amennyiben az olyan államok ellen irányul, amelyek „közreműködnek terrorista akciókban, terroristákat támogatnak és menedéket nyújtanak számukra”. Az EU állam- és kormányfői kijelentették: a tagállamok maguk is készek arra, hogy a lehetőségeikhez képest együttműködjenek az Egyesült Államokkal a megfelelő intézkedések megtételében. Ezt követően elfogadták a terrorizmus leküzdése érdekében hozandó EU-intézkedésekről szóló akciótervet.¹⁴

Kétségtelen, hogy szeptember 11-én és az azt követő első napokban a közvéleménynek még nem volt és nem is lehetett fogalma arról, hogy kik lehetnek az elkövetők, és azok mögött áll-e valamilyen állam. Az amerikai terrorelhárítás azonban viszonylag gyorsan eljutott az al-Kaida terrorszervezethez és az azt irányító Oszama bin Ladenhez,

⁹ Az ENSZ Közgyűlésének 1994. december 14-én hozott 3314. (XXIX) sz. határozata az agresszió meghatározásáról. 3. cikk g) pont.

¹⁰ A 3. cikk b) és d) pontja.

¹¹ „Attack from abroad.”

¹² Statement by the North Atlantic Council. Press Release (2001) 124, 2001. szeptember 12.

¹³ „Reposte.”

¹⁴ Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001.

és ezt a tényt az amerikai kormányzat nyilvánosságra is hozta. A nyugat-európai nemzetközi jogászok az erről szóló első hírek után is figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy az al-Kaida vagy bin Laden neve korántsem ismeretlen az amerikai kormányzat előtt. Nem csak azért, mert a Világkereskedelmi Központ ellen 1993-ban elkövetett robbantási kísérlet már összefüggésbe volt hozható szélsőséges moszlim terrorszervezetekkel, hanem azért is, mert a Biztonsági Tanácsban képviselt hatalmak már hosszabb ideje tudtak az al-Kaidáról. Mi több, a Biztonsági Tanács már *közel három esztendővel a szeptember 11-i terrortámadást megelőzően* hozott határozataiban foglalkozott az afganisztáni illetőségű terrorszervezettel és azzal a viszonnyal, amely közte és a tálib rezsim között fennállt. Ezek a határozatok nemcsak a mostani sértett fél – az Egyesült Államok – feltételezéseit, hanem a BT további négy állandó tagjának, valamint a nem állandó tagoknak az amerikaiakéval azonos helyzetértékelését is tartalmazták.

Az első, 1193. számú határozatot azt követően hozták meg, hogy a tálibok 1998 augusztusában elfoglalták Mazari-Sarifot, megszállták Irán afganisztáni konzulátusát, majd ott meggyilkoltak tizenegy diplomatát és egy újságíró. Ugyancsak kioltották az életét Dzsalálábádban az ENSZ menekültügyi főbiztosa, valamint világlelmezési programja egy-egy afgán munkatársának, továbbá az ENSZ kabuli missziója katonai tanácsadójának. A BT 1998. augusztus 28-án hozott határozatában aggodalmát fejezte ki a tálibok cselekedetei miatt és elítélte az atrocitásokat, egyben felszólítva a Talibánt az 1949-es genfi humanitárius jogi konvenciók előírásainak betartására, különösen a civil lakosság ellen elkövetett tömeggyilkosságok beszüntetésére. További intézkedéseket azonban ekkor még nem rendelt el.¹⁵

A második, 1214. számú határozatot a BT 1998. december 8-i ülésén fogadták el. Ez a határozat már a tálibok által ellenőrzött területeken létesített terrorista kiképzőközpontokról, valamint újabb terrortámadások tervezéséről szólt. A BT kötelező erejű határozatot ugyan nem hozott, de felszólította az államokat, hogy ne szállítsanak fegyvert és lőszert Afganisztánba.

A harmadik, 1267. számú határozatot akkor fogadták el, amikor az Egyesült Államok a kenyai és a tanzániai nagykövetségeit ért támadásokat követően Oszama bin Laden kiadatását kérték Afganisztántól, amit a tálibok elutasítottak.¹⁶ A BT 1999. október 15-én hozott határozatában először nevezte néven a terrorszervezet vezetőjét. A dokumentum megállapította, hogy a tálibok az előző BT-határozat felszólítása ellenére továbbra is támogatást nyújtanak bin Ladennek és társainak, és ez a magatartásuk „veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra”. Az ENSZ alapokmánya VII. fejezete alapján – amely jogilag kötelező döntések meghozatalát is lehetővé teszi – kötelezte a tálibokat, hogy ne adjanak többé menedéket a „nemzetközi terroristáknak és szervezeteiknek”, adják ki bin Ladent az Egyesült Államoknak vagy olyan harmadik országnak, amelyben őt felelősségre vonják. A továbbiakban a BT betiltotta a tálib légijárat repülőgépeinek a fogadását és kiszolgálását, valamint elrendelte a külföldi bankokban levő tálib számlák és pénzügyi alapok befagyasztását.

¹⁵ Ez a határozat különös figyelmet érdemel abból a szempontból, hogy ugyanebben az időben a két állandó BT-tag, Oroszország és Kína több ízben is vétőt helyezett kilátásba arra az esetre, ha a NATO katonai beavatkozásra kérne felhatalmazást a koszovói albánok védelmében. Emlékeztet, hogy emiatt a NATO 1999 márciusában BT-hozzájárulás nélkül indított légitámadásokat Jugoszlávia ellen.

¹⁶ A támadásokat még 1998-ban hajtották végre, és a széles körű nyomozás során kiderült, hogy annak kitervelője Oszama bin Laden, végrehajtója pedig az al-Kaida volt.

A negyedik, 1333. számú határozat előzményei különös figyelmet érdemelnek. A kilencvenes évek végén az oroszok azt észlelték, hogy a csecsen háborúhoz olyan „afgán” mudzsahedek is csatlakoztak, akik annak idején a szovjet megszállók ellen harcoltak. Az orosz felderítés feltűnően sok arab anyanyelvű személyt talált az afgánok között, és hamar eljutott bin Laden szervezetéhez. Egyes hírszerzési források szerint maga bin Laden is több alkalommal járt Csecsenföldön. Moszkva emellett azt is észrevette, hogy a tálibok ismét fenyegetik az orosz csapatok által védett tádzsik határt. Ekkor Moszkva Washingtonhoz fordult. Az első megbeszélések után mindkét országban úgy találták, hogy szigorítani kellene a legutóbbi BT-határozaton.

2000 májusának második hetében különböző források szerint Mazari-Sarifban tovább szélesedett az együttműködés az al-Kaida és a csecsenek között. Aszlan Maszhadov csecsen elnök, Djuma Namangani szélsőséges üzbég muzulmán vezető és Oszama bin Laden találkozt tartottak az afgán városban, amelyen megállapodtak csecsenföldi akcióik koordinálásában. Erre válaszul Szergej Jasztrezsenszkij, az orosz kormány csecsenföldi különmegbízottja 2000. május 22-én nyilvánosan légitámadásokat helyezett kilátásba az afganisztáni tálib állások ellen, tehát ugyanazzal fenyegette meg a Talibánt, mint amivel a szeptember 11-i terrortámadás után az Egyesült Államok. A fenyegetést másnap az észak-kaukázusi régió elnöki különmegbízottja, Viktor Kazancev tábornok megismételte. Kijelentette: Oroszország kész légicsapásokat mérni azokra az afganisztáni terroristaközpontokra, amelyekről továbbra is fegyvert és embert küldenek Csecsenföldre. Ezekben a napokban állítólag hasonlóan nyilatkozott Szergej Ivanov, az orosz nemzetbiztonsági tanács akkori vezetője és Igor Ivanov külügyminiszter is. Szergej Ivanov később is kitartott amellett, hogy amennyiben a diplomáciai erőfeszítések nem vezetnek eredményre, elkerülhetetlen lesz a fegyveres erők bevetése.¹⁷ 2000 tavaszán tehát úgy festett a helyzet, mintha Oroszország ismét háborúra készülne Afganisztánnal szemben. Az orosz fenyegetések mögött azonban nem állt valódi szándék. Június 5-én mindenesetre Oroszország és az Egyesült Államok formálisan is megbeszéléseket kezdett a BT tagjaival egy, a tálib rezsim ellen hozandó, a korábbinál szigorúbb határozat megszövegezéséről. Az orosz és az amerikai kezdeményezést Kína ekkor még nem támogatta.

Ezt követően tovább folyt az oroszok és az amerikaiak közötti egyeztetés. 2000. október 18-án Thomas Pickering amerikai külügyminiszter-helyettes Moszkvában tárgyalásokat folytatott partnerével, Vjacseszlav Trubnyikovval. Ennek eredményeként az Egyesült Államok és Oroszország ENSZ-képviselői ritkán tapasztalható módon közös határozati javaslatot terjesztettek elő New Yorkban. Ezúttal megnyerték Peking támogatását is, amelynek a hírek szerint szintén gondjai támadtak a Dél-Kínában egyre aktívabbá álló moszlimokkal.

Ezek után a Biztonsági Tanács 2000. december 19-én fogadta el negyedik, 1333. számú határozatát, amely részben megismételte az 1267. számú határozatban foglaltakat. Leszögezte, hogy a tálibok nem hajtották végre a korábbi BT-előírásokat és az ennek nyomán kialakult helyzet „veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot”. Elítélte, hogy Afganisztán területén a tálibok terroristáknak nyújtanak menedéket, ott kiképzik őket és onnan kiindulva terrorista támadásokat szerveznek más államok ellen. A BT megjegyezte, hogy a tálibok megadóztatják az ópiumtermelést és -eladást, és az ebből folyó jövedelemből támogatják a terroristák befogadását. Sajnálatosnak tartotta, hogy a

¹⁷ Forrás: az RFE/FR (Szabad Európa Rádió/ Szabadság Rádió) kutatóintézetének sajtójelentései.

tálibok menedéket nyújtanak Oszama bin Ladennek és terrorista-szervezetének, felidéz-
te, hogy Irán főkonzulátusát a tálibok elfoglalták és több diplomatát, valamint egy újság-
író meggyilkoltak Mazari-Sarifban. Ezt követően – az alapokmány VII. fejezete alapján
eljárva – arra kötelezte a tálibokat, hogy hajtsák végre a BT 1267. számú határozatát, ne
nyújtsanak menedéket a terroristáknak és ne finanszírozzák tevékenységüket, adják ki
Oszama bin Ladent azoknak a hatóságoknak, amelyek elfogatási parancsot adtak ki
ellene vagy harmadik államnak, amelyben őt felelősségre vonják. Zárják be továbbá a
terroristák kiképző-táborait, hagyják abba az ópiumtermelést és -eladást. Egyidejűleg
minden más államot arra kötelezett a BT, hogy teljes fegyverembargót vezessenek be a
tálibokkal szemben, csökkentsék a diplomáciai képviselőik létszámát, zárják be vala-
mennyi tálib hivatalt és az afgán légitársaság, az Ariana irodáit saját országuk területén,
minden légiforgalmat állítsanak le Afganisztánnal és fagyasszák be Oszama bin Laden
és az el Kaida valamennyi számláját és gazdasági erőforrását. A tálib vezetés másnap
válaszul kijelentette, hogy a jövőben bojkottálja az Amerikában és Oroszországban
gyártott termékeket, bezáratja az Afganisztánban még meglevő ENSZ-hivatalokat és
személyzetüket kiutasítja az országból. Ami pedig Oszama bin Ladent illeti, őt sem az
Egyesült Államoknak, sem más országnak nem adják ki.

Az említett határozatok arra mutatnak, a Biztonsági Tanács tagjai már jóval szeptem-
ber 11-e előtt is meg voltak győződve arról, hogy a tálib kormánynak „komoly része
van” Oszama bin Laden és az el-Kaida tevékenységének a támogatásában, következés-
képpen a Talibán felel azért, ami Afganisztán területén történt és történik.

Ilyen előzmények után nem meglepő, hogy az amerikai kormányzat szeptember 11-
én azonnal bin Ladenékre gyanakodott. Egyértelmű bizonyíték azonban az első huszon-
négy órában még nem állhatott a rendelkezésére. Az elnök ezért egyrészt utasítást adott
egy példátlanul széles körű nyomozás elkezdésére, másrészt a Biztonsági Tanács össze-
hívását kérte. A BT másnap, szeptember 12-én vitatta meg a helyzetet és 1368. számú
határozatában – egyelőre a felelős állam megnevezése nélkül – néhány alapvető megál-
lapítást tett. Először is leszögezte, hogy a terrorizmus a nemzetközi békét és biztonságot
fenyegeti, majd elismerte „az egyéni és kollektív önvédelem jogát”. Nem mondotta
ugyan ki, hogy ezt a jogot az Egyesült Államokat gyakorolhatja, de ez nem is volt szük-
séges, hiszen a határozat kizárólag az előző napon történetekkel foglalkozott. A szöveg-
összefüggésből nyilvánvaló volt, hogy a BT a terrorizmussal szembeni önvédelem jogá-
ra utalt, és nem valami másra. A továbbiakban a határozat hangsúlyozta, hogy
„mindazok az államok, amelyek az ilyen cselekmények előkészítőit, szervezőit, finanszí-
rozóit támogatják vagy menedéket nyújtanak számukra... *felelni fognak magatartásu-
kért*”. (Kiemelés – V. L.) Ebben az időpontban egyébként valóban nem lehetett még
tudni, hogy az al-Kaidát befogadó Talibánon kívül más szervezet, illetőleg állam nyújt-
ott-e még segítséget a támadás végrehajtásához.

Egy hét múlva, szeptember 28-án a BT újabb ülést tartott, amelyen elfogadta az
1373. számú határozatát. A dokumentum ismét utalt az önvédelem jogára, valamint arra,
hogy a terrorizmus fenyegeti a nemzetközi békét és biztonságot. Ezt megtoldotta azzal a
megállapítással, hogy a terrorizmus és annak támogatása ellentétben áll az ENSZ céljai-
val és elveivel.¹⁸ Ezt követően a BT – ismét a VII. fejezet alapján eljárva – minden álla-

¹⁸ Ez a megállapítás az alapokmány 2. cikke 4. bekezdésének fényében értelmezhető, amely a más álla-
mok területei épsége és politikai függetlensége ellen irányuló erőszak mellett azokat az erőszakos cselekmé-
nyeket is ide tartozónak tekintette, amelyek ellentétben állnak az ENSZ céljaival és elveivel.

mot arra kötelezett, hogy akadályozzák meg a terrorizmus pénzügyi támogatását, fagyasztásuk be a terrorizmust szolgáló pénzügyi alapokat és egyéb gazdasági erőforrásokat, szüntessék meg a terroristáknak nyújtott menedéket, ne támogassanak olyan szervezeteket vagy egyéneket, akik, illetve amelyek terrorista cselekményeket követnek el, ne adjanak menedéket olyan személyeknek, akik finanszírozzák, kitervelik, támogatják a terrorista cselekmények elfogadását és gondoskodjanak az elkövetők felelősségre vonásáról.

Mindezekből kitűnik, hogy a BT igen széles körű, átfogó és jogilag kötelező programot írt elő a terrorizmus leküzdésére. Jóllehet ezúttal sem hatalmazta fel az államokat a fegyveres ellenlépésekre, az a tény azonban, hogy a BT állandó tagjai közül három (Franciaország és Nagy-Britannia, majd pedig Oroszország) átengedte a légtérét katonai akciók végrehajtására, a negyedik (Kína) pedig támogatásáról biztosította az Egyesült Államokat a terrorizmus elleni küzdelemben, jogilag igencsak releváns aktus volt. Azt az értelmezést támasztotta ugyanis alá, amelyet az Egyesült Államok is magáénak vallott. Nevezetesen, hogy *Amerika szeptember 11-e óta folyamatosan az önvédelem állapotában van azokkal az államokkal szemben, amelyek a terrorcselekmények szervezőit és elkövetőit befogadja és támogatja.*

A NATO legfelső szerve, az Észak-atlanti Tanács október 2-án tartott ülésén tért vissza ahhoz a kérdéshez, hogy ténylegesen kik állnak a terrortámadás mögött. Ezen a napon az Egyesült Államok különmegbízottja tájékoztatta a tanácsot a nyomozás első eredményeiről. A tájékoztatás alapján a Robertson főtitkár az ülést követő sajtókonferencián kijelentette: a tanács meggyőződött arról, hogy „a terrortámadás végrehajtói az Oszama bin Laden által vezetett és a tálib rezsim védelme alatt álló afganisztáni terror-szervezethez tartoznak”. Ennek alapján a terrorakciót valóban az 5. cikk körébe tartozó „külső támadásnak” kell tekinteni, és a NATO-nak majd ennek alapján kell további döntéseit meghoznia.¹⁹ Az 5. cikkre történt hivatkozás azt jelentette, hogy szövetség valamennyi tagállama nemzetközi jogi értelemben valóban agresszióknak minősítette mindazt, ami szeptember 11-én New Yorkban és Washingtonban történt, és hogy az agresszióért közvetve az afganisztáni tálib rezsim felelős. Két nappal később a szervezet állandó tanácsa amerikai kérésre közös intézkedéseket határozott el a terrorizmus visszaszorítása érdekében (így például az Egyesült Államok számára lehetővé teszik a szabad légtérhasználatot, hatékonyabban osztják meg egymással a nemzeti hírszerző apparátusok által szerzett információkat, fokozott védelmet biztosítanak a területükön lévő, az amerikai és más szövetséges államok érdekeltégeinek stb.).²⁰ Arról azonban nem esett szó, hogy a terroristákkal, illetőleg a tálib rezsimmel szemben maga a NATO fegyveres erői vennék fel a harcot. Az Egyesült Államok erről egyedülként dönteni, és csak azokkal a szövetségeseivel szándékozott konzultálni, amelyek – a szervezet keretein kívül – ténylegesen is részt vesznek majd a hadműveletekben. Washington nem akarta, hogy ismét egy bizottság irányítsa a hadviselést („war by committee”), amely a Jugoszlávia elleni légitámadásokat jellemezte, s amelynek során a célpontok kijelöléséről a NATO 19 tagú állandó tanácsa naponta döntött.

¹⁹ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson. NATO Update, 2001. október 2.

²⁰ Statement to the Press by NATO Secretary General Lord Robertson on Implementation Of Article t of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States. NATO HQ, 2001. október 4.

Mire terjed ki az önvédelem joga?

Az alapokmány 51. cikke értelmében fegyveres támadás esetén minden államnak „természetes joga van az egyéni vagy kollektív önvédelemre”,²¹ és azt addig lehet fogatnosítani, „amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette”.

Alain Pellet és Nagy Boldizsár ebből – valamint a nemzetközi szokásjog más normáiból – arra következtettek, hogy

- a) az Egyesült Államok magatartását nem lehet önvédelemnek tekinteni, hiszen Washington az ellentámadást nem azonnal, hanem közel egy hónap múlva, egy több ezer kilométeres távolságban levő állam ellen indította;
- b) az Egyesült Államok a terroristák, illetve az azokat befogadó állam elleni válaszlépések végrehajtására csak akkor alkalmazhatott volna fegyveres erőt, ha erre őt a Biztonsági Tanács előzetesen felhatalmazta volna.

„Az önvédelem természetes joga – írta Nagy Boldizsár – nem korlátlan. Éppen – folytatta – az Egyesült Államok külügyminisztere, Webster fogalmazta meg 1841-ben azokat a halhatatlanná vált szavakat, amelyek ma is irányadóak.” Webster annak idején rosszalotta, hogy a britek 1837-ben az önvédelem jogára hivatkozva amerikai területre lépve elfoglalták, felgyújtották és a Niagara-vízesésen lelőtték a brit birodalom ellen lázadó, kanadaikat támogató amerikai Caroline hajót, ezzel több ártatlan ember halálát okozva. Ennek folytán – idézi fel Webster tételét a szerző – „az önvédelemre hivatkozónak bizonyítania kell, hogy az önvédelmi tett szükségessége azonnali, ellentmondást nem tűrő, megfontolásra időt nem engedő, a tett pedig nem túlzott és nincs helyette más megoldás”.²² Cassese szerint a megtámadott állam fegyveres ellenlépései „kizárólag az agresszor visszaverésére” irányulhatnak, és arányosaknak kell lenniük magának a jogsértésnek a mértékével.²³ Eszerint tehát nincs mód arra, hogy a fegyveres cselekményre a sértett fél csak később és támadó jellegű akcióval válaszoljon. E tétel értelmében a sértett fél a közvetlen fegyveres védekezésem és az azonnali ellentámadásem túl szinte semmit sem tehet, egy adott ponton meg kell állnia. (Hogy hol, arra sem Nagy, sem Cassese nem adnak választ.)

A több mint másfél évszázaddal ezelőtt megfogalmazott, „halhatatlan” websteri szavak azonban csak a hagyományos agressziók elleni védekezésre voltak alkalmazhatók, bár azokra sem minden esetben. A websteri tételből kiindulva ugyanis jogszerűtlennek kellett volna nevezni egy sor ellentámadást, így például Nagy-Britanniának azt a fegyveres akcióját, amelynek eredményeként 1982-ben Argentínától visszafoglalta a Falkland-szigeteket. Az argentin haderők ugyanis április 2-án szálltak partra a szigetcsoporthon, míg a masszív brit ellentámadás csak több hét múlva, május 21-én indult el. A briteknek némi időre volt szükségük az expedíciós haditengerészeti erők összeállításához és mellesleg még sok ezer tengeri mérföldet is meg kellett tenniük, hogy a tett helyszínére érjenek. Ilyen megfontolások alapján jogszerűtlennek kellene tekintenünk minden „késleltetett” önvédelmet, ami aligha felelne meg a katonai és politikai realitásoknak.

²¹ A alapokmány angol nyelvű szövege „inherent right”-ot említ.

²² NAGY: i. m.

²³ CASSESE: i. m.

Ami pedig a nem hagyományos fegyveres konfliktusokat illeti, azokra a websteri tétellel végképp nem alkalmazható. Mi több, a gyakorlatban éppen a terroristáknak kedvez. Egy-egy terrorakció esetében ugyanis a támadók és a mögöttük álló személyek vagy ismeretlenek maradnak, vagy ismertté válnak ugyan, de egyesek közülük a támadás során elpusztulnak, mások pedig eltűnnek és olyan bűvőhelyet találnak távoli államokban, ahonnan Nagy és Cassese szerint már nem lenne szabad kifüstölni őket. Ha az ő interpretációjukat vennénk alapul, bin Ladenék ellen csak szeptember 11-én és csupán akkor lehetett volna fegyveres erővel fellépni, ha mondjuk egy New York-i öbölben horgonyzó jachtról mobiltelefonon irányították volna az általuk kitervelt akciót. Ellenkező esetben Bush elnöknek egyetlen jogi lehetősége maradt volna csupán: a Biztonsági Tanács összehívása végett az ENSZ-hez fordulnia. Amely aztán vagy megadta volna a felhatalmazást a koalíciós hadviselésre (mint az öbölháború során), vagy nem (mint Koszovó esetében).

Az idézett szerzők véleménye a BT-felhatalmazás tekintetében is eltér az enyémtől. Nagy Boldizsár szerint „az 1945 utáni világrend jogi alapja az, hogy az erőszak alkalmazása felett a végső ellenőrzést az ENSZ-nek, ezen belül az ENSZ Biztonsági Tanácsának kell gyakorolnia. Éppen ezért az egyéni és a kollektív önvédelemnek is a BT tudtával és jóváhagyásával kell megvalósulnia, optimális esetben pedig át kell adnia a helyét a kollektív biztonság jegyében elhatározandó ENSZ fellépésnek.”²⁴ Ugyanezen az állásponton van Cassese és Pellet is. Cassese szerint ha az önvédelem gyakorlása során fegyveres erőszakot kell alkalmazni, akkor arra „a Biztonsági Tanácsnak kell felhatalmazást adnia, ami (még) nem történt meg”.²⁵ A nyugat-európai nemzetközi jogászok az 1991-ben Kuvait szuverenitásának védelmében Irak ellen indított támadást hozták fel példának, amely a BT kifejezett felhatalmazásával történt.

Félreérti azonban az alapokmány 51. cikkének szövegét az, aki szerint fegyveres intézkedések önvédelmi célból egy rövid idő elteltét követően csak a BT felhatalmazásával foganatosíthatók. Éppen ellenkezőleg, az 51. cikk úgy rendelkezik, hogy *amíg* a BT napirendjére nem tűzi az ügyet és határozatot nem hoz, *addig* az önvédelem szabadon gyakorolható. Ugyanígy fogalmaz egyébként a NATO alapító szerződésének nevezetes 5. cikke is, amelyre a szervezet állandó tanácsa már idézett állásfoglalásában hivatkozott. Az 5. cikk értelmében a NATO kollektív védelmi intézkedései „akkor zárulnak le, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat”. Washington tehát a BT ellenkező tartalmú határozatáig maga döntheti el, hogy mikor, ki ellen és milyen eszközökkel lép fel, nem kell tehát az ENSZ további felhatalmazására várnia. Kuvait felszabadításának az esete nem volt azonos a mostanival, hiszen hogy az iraki hadsereget nem a kuvaiti fegyveres erők, hanem az Egyesült Államok vezette koalíció erői verték vissza.

Nagy Boldizsár erre azt válaszolja, hogy a szeptember 11-e után a BT két alkalommal már *cselekedett* is (úgy döntött, hogy a Talibán ne adjon menedéket a terroristáknak, az államok akadályozzák meg a terrorista szervezetek finanszírozását stb.), és ennek során nem adott felhatalmazást az Egyesült Államoknak az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának gyakorlására.

Nagy Boldizsár és nyugat-európai kollégái azonban úgy beszélnek a BT-ről, mintha annak nem lenne tagja maga az Egyesült Államok. Mintha a BT a konfliktusban érintett

²⁴ NAGY: i. m.

²⁵ PELLET: i. m.

Washingtontól független testület lenne, amely *sine ira et studio* képes lenne arról dönteni, hogy mi az, ami összeegyeztethető a nemzetközi joggal, tehát hogy az Egyesült Államok gyakorolhatja-e önvédelmi jogát. A jelenlegi nemzetközi jogrend valóban arra épül, hogy az erőszak alkalmazása felett a végső ellenőrzést az ENSZ-BT-nek kell gyakorolnia. 1945-ben azonban ennek a testületnek az összetételét is meghatározták, legalábbis, ami a vétójoggal felruházott állandó tagokat illeti. Sokan, sokszor leírták már, hogy milyen következményekkel jár mindez a BT működésére nézve.²⁶

Az egyik ilyen következmény az, hogy a vétójoggal rendelkező nagyhatalmaknak mérlegelési lehetőségük van abban a tekintetben, hogy saját ügyeiket a BT elé terjesztik-e vagy sem. Ezt követően pedig azt is mérlegelhetik, hogy megszavazzák-e a határozati javaslatot. Ha az előbbi lehetőséggel élnek, aligha teszik azt azzal a céllal, hogy későbbi cselekvési lehetőségeiket korlátozzák. Az Egyesült Államok képviselője a terrortámadás másnapján terjesztette az ügyet első ízben a BT elé. Feltehetően nem azzal a szándékkal tette, hogy ezzel mindjárt búcsút is mondjon az önvédelem jogának. Az is valószínűtlen, hogy az amerikaiak szerettek volna ugyan felhatalmazást kapni fegyveres ellenintézkedésekre, de más nagyhatalmak kilátásba helyezett vétója miatt visszavonták ilyen értelmű határozati javaslatukat. Ilyen tartalmú hír nem látott napvilágot, márpedig bizonyára kiszivárgott volna. Az amerikaiak számára politikailag tehát csak az volt fontos, hogy valamilyen formában maguk mögött tudják a BT terrorizmust elítélő és az önvédelem jogát elismerő állásfoglalását. Arra nem volt szükségük, hogy felhatalmazást kapjanak az önvédelemre, tekintve, hogy azt e nélkül is gyakorolhatták.

Ami végül azt a kérdést illeti, hogy a terrortámadással szemben végrehajtott ellenintézkedések – a túlnyomórészt amerikai légitámadások és az Északi Szövetség külső támogatása – arányosak voltak-e magával a jogsértéssel, Nagy Boldizsár válasza nemleges. „Olyan önvédelmi jogot nem ismer a mai nemzetközi jog – állítja –, amely a BT felhatalmazása nélkül egy állam területe feletti ellenőrzés fegyveres megszerzését is az arányos önvédelem alá sorolja.”²⁷ Valójában azonban az amerikaiak nem szereztek ellenőrzést Afganisztán teljes területe felett, hanem csupán hozzásegítették a tálibellenes és az al-Kaidával is szemben álló erőket a hatalom átvételéhez. Az amerikai ellentámadás egyetlen célt szolgált csupán, mégpedig azt, hogy elejét vegye a felségterületét – és általában a nyugati világot – fenyegető újabb terrortámadásoknak. Ezt kizárólag azzal érheték el, ha elfogják Oszama bin Ladent és megsemmisítik terrorista-hálózatát. Ma már jól látható, hogy az elmúlt években a terrorszervezet oly mélyen beágyazódott a tálib rendszerbe, hogy a kettő gyakorlatilag megkülönböztethetetlené vált egymástól. Szeptember 11-e után végképp világossá vált, hogy a tálib rezsim felszámolása nélkül az al-Kaida tevékenysége sem szüntethető meg. Mivel sem a BT korábbi határozatainak, sem az Egyesült Államok ultimátumának nem volt foganatja, az amerikaiaknak és szövetségeseiknek nem volt más választásuk, mint az, hogy magát a rezsimet is felszámolják. Az első négy hónapban végrehajtott bevetések és a különböző célpontokra ledobott, illetve irányított robbanóeszközök mennyisége kétségtelenül meglehetősen nagy volt. A napvilágra került információk szerint azonban ezek a támadások kevésbé érintettek polgári létesítményeket, mint a Jugoszlávia ellen 1999-ben indított NATO-hadművelet, és a polgári áldozatok száma is kisebb volt. Tisztában vagyok azzal, hogy a nemzetközi

²⁶ Saját álláspontomat lásd JUHÁSZ JÓZSEF – MAGYAR ISTVÁN – TÁLAS PÉTER – VALKI LÁSZLÓ: *Koszovó – egy válság anatómiája*. Osiris, Budapest, 2000. 252–292. p.

²⁷ Lásd e cikk szerzőjének Nagy Boldizsárral és Kardos Gáborral folytatott beszélgetését: *Fundamentum*, 2001. 4. sz. 44. p.

és hazai közvélemény jelentős része meglehetősen vegyes érzelmekkel figyelte a támadásokról szóló híreket, és sokan akár egyetlen polgári áldozatot vagy menekültet is elfogadhatatlannak tartottak. Mindazonáltal nem hiszem, hogy a közvetlen és közvetett veszteségek meghaladták volna azokat, amelyek szeptember 11-én és azóta az Egyesült Államokban keletkeztek.

LÁSZLÓ VALKI

THE 11 SEPTEMBER (2001) TERRORIST ATTACKS AND THE RIGHT TO SELF-DEFENCE

(Summary)

Since 11 September many international lawyers have discussed the question whether the United States had the right to respond to the terrorist attacks by using force. According to the author, Kabul—using the phrase of Resolution 3314 of the General Assembly—was “substantially involved” in the preparation and perpetration of the terrorist attacks, therefore the U.S. had the right to defend its territory by launching an air campaign against Afghanistan. This view is based on Resolutions 1193 (1998), 1214 (1998), 1267 (1999) and 1333 (2000) of the Security Council adopted prior to 11 September, condemning Afghanistan for providing safe haven and financial support for Osama bin Laden and his terrorist organization, and after the 11 September attacks by Resolution 1368 (2001) which recognized “the inherent right of individual or collective self-defence” of the states, and by Resolution 1373 (2001) in which the Security Council decided that all states shall refrain from supporting any organizations or persons that are involved in terrorist activities. Although these resolutions did not specifically authorize any state to carry out military countermeasures, the fact that three permanent members of the Security Council (France and Great Britain and Russia) opened their airspace for military actions and the fourth (China) ensured the United States of its support proved to be a relevant legal step in changing the old notion of self-defence – which emerged from the *Caroline case* of 1837 – at least in case of grave terrorist activities.

NAGY KÁROLY TUDOMÁNYOS MUNKÁINAK JEGYZÉKE

Monográfia

1. Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Tom.XIV. Fasc. 6. Szeged, 1967. 128 p.
2. A kormány elismerése a mai nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Tom. XV. Fasc. 4. Szeged, 1968. 91 p.
3. Nemzetközi jog. Egységes jegyzet. (Társszerzői minőségben dr. Haraszi Györggyel és dr. Herczegh Gézával) Bp. 1971. 422 p.
4. Nemzetközi jog. (Társszerzői minőségben dr. Haraszi Györggyel és dr. Herczegh Gézával) Tankönyvkiadó, Bp. 1976. 490 p.
5. Nemzetközi jog. (Társszerzői minőségben) Tankönyvkiadó, Bp. 1989.
6. Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt Akadémiai Kiadó, Bp. 1991.
7. Le problème de la légitime défense en droit international. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Szeged, 1992. Tom. XLII. Fasc. 4. 99 p.
8. A nemzetközi jog, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak története. Antológiai Kiadó, Lakitelek, 1995.
9. Nemzetközi jog. Püski, Budapest, 1999. 684 p.

Tanulmány

10. Az analógia és a joghézag kérdései a nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom.V. Fasc.10. Szeged, 1958. 26 p.
11. Délnyugat-Afrika nemzetközi jogi helyzete. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom.VII. Fasc. 3. Szeged, 1960. 20 p.
12. A nemzetközi szerződések hiteles értelmezése. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. X. Fasc. 5. Szeged, 1964. 32 p.
13. Az állam idő előtti elismerése a mai nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XI. Fasc. 5. Szeged, 1964. 32 p.
14. The admission of non-recognized states into international organizations. Megjelent: Questions of International Law, Hungarian Branch of the International Law Association, Bp. 1970. 129–147. p.
15. A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. Jogtudományi Közlöny, 1972. évi 1–2. sz. 39–48. p.
16. Some theoretical problems of the responsibility of states in international law. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XX. Fasc. 7. Szeged, 1973. 27 p.
17. Problems of the Relationship between International and Domestic Law. Questions of International Law. A. W. Sijthoff Leyden, Akadémiai Kiadó, Bp. 1977. 129–152. p.

18. A vétkenység szerepe a nemzetközi jogi felelősségi jogviszonyban. Jogtudományi Közlöny, 1978. évi 10. sz. 581–592. p.
19. Az egyének és jogi személyek sérelmére elkövetett nemzetközi jogsértések. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XXV. Fasc. 4. Szeged, 1978. 68 p.
20. Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit im Völkerrecht. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XXVI. Fasc. 4. Szeged, 1979. 71 p.
21. A felelősségi jogviszony fajtái a nemzetközi jogban. Jogtudományi Közlöny, 1980. évi 2. sz. 96–107. p.
22. Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban. In: Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1980. 243–258. p.
23. A jóvátétel problémája a nemzetközi jogban. Jogtudományi Közlöny, 1981. évi 8. sz. 676–685. p.
24. Forms of Legal Relationship in International Responsibility. Questions of International Law. A.W. Sijthoff, Leyden–Akadémiai Kiadó Bp. 1981. 129–145. p.
25. Az állam nemzetközi jogi felelőssége államigazgatási szerveinek működése miatt. In: A közigazgatás fejlesztésének nemzetközi jogi kérdései, Bö. 1981. I. kötet 2. rész, 202–325. p.
26. Die Unrechtsfolgen mit Zwangscharakter im Völkerrecht. Osteuropa Recht (NSZK) 1982. 2. sz. 94–118. p.
27. A nemzetközi jogi aktusok érvénytelensége mint a jogsértés szankciója. Jogtudományi Közlöny, 1983. évi 5. sz. 325–333. p.
28. Az önszegély a nemzetközi jogban. Jogtudományi Közlöny, 1983. évi 7. sz. 458–466. p.
29. Responsabilité indirecte dans le droit international. Studia in honorem Ladislai Nagy septuagenarii. Acta Juridica et Politica Tom. XXXI. Fasc. 1–37. Szeged, 1984. 231–242. p.
30. Invalidity of International Acts as Sanction for the Violation of Law. Questions of International Law Vol. 3. Martinus Nijhoff, Dordrecht–Akadémiai Kiadó, Bp. 1986. 205–226. .
31. Bemerkungen zur legitimen Vertidigung. In: Problems des Völkerrechts, Berlin, 1989. Akademia Verlag, 249–271. p.
32. Önvédelem és jogos védelem a mai nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. XXXIX. (Antalffy György Emlékkönyv) Fasc. 1–23. Szeged, 1990. 177–192. p.
33. Az önrendelkezés nemzetközi jogi problémái. Európa Fórum I. évf. 4. sz. 1991. 17–32. p.
34. Problems of the Individual and Collective Legitimate Defence in International Law. Questions of International Law, Vol. 5. Bp. Akadémiai Kiadó, 1991. 141–160. p.
35. Az erőhatalom (vis major) néhány kérdése a nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XLI. (Cséka Ervin Emlékkönyv) Fasc. 27. Szeged, 1992. 401–433. p.
36. Néhány megjegyzés az önrendelkezési jogról. Acta Juridica et Politica, Tom. XLIII. (Kemenes Béla Emlékkönyv) Fasc. 24. Szeged, 1993. 299–322. p.

37. Szükséghelyzet és végszükség a nemzetközi jogban. Jogtudományi Közlöny, 1995. 11–12. sz.
38. Les règles de caractère soft law dans les traités bilatéraux de la Hongrie conclus sur la protection des minorités. In: Le droit international au tournant du millénaire – l’approche hongroise; In: International Law at the turn of the millennium – the Hungarian approach; Pázmány Péter Catholic University, Budapest 2000. 12–26. p.
39. A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás; SZTE ÁJTK Nemzetközi jogi Tanszék kiadványai II., Szeged, 2001. 163–207. p.

III. Cikk, ismertetések,

40. Nemzetközi Almanach. (Társszerzői minőségben dr. Papp Ignáccal) FOSZ 1960. 7–8. sz. 489–491. p.
41. Az egyetemi felvételi vizsgarendszer problémái a jogi karokon, FOSZ 1961. 11. sz. 651–654. p.
42. Mohamed Bedjaoui: La Révolution algérienne et le droit (Könyvismertetés) Magyar Jog, 1962. 3. sz. 139–141. p.
43. A berlini kérdés. Megjelent: az Országos Béketanács Tudományos Bizottsága, a szegedi felsőfokú oktatási intézmények, a Hazafias Népfront Szegedi Városi Bizottsága Tudományos Békekonferenciája, Szeged, 1963. 27–32. p.
44. Dél-Vietnam nemzetközi képviselőjének kérdései. Tiszatáj, 1967. 2. sz. 167–171. p.
45. A tanszékvezetői munka néhány kérdése. (Társszerzői minőségben dr. Kemenes Bélával) FOSZ 1974. 2. sz. 65–70. p.
46. Herczegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái. Ismertetés. Jogtudományi Közlöny 1982. évi 37. Új évf. 8. sz. 644–648. p.
47. Bibó István és a nemzetközi jog. Jogtudományi Közlöny XLVII. évf. 1991. 3–4. sz. 115–117. p.
48. A háborús bűntettek univerzalitása és az elévülés (Hozzászólás Bragyova András: Igazságtétel és nemzetközi jog c. tanulmányához) Állam- és Jogtudomány 1993. 3–4. sz. 272–277. p.

TARTALOM

| | |
|---|-----|
| Előszó (Szabó Imre) | 5 |
| Balogh Elemér: Az 1829. évi büntetőtörvény-tervezet szegedi kritikája | 7 |
| Die Szegediner Kritik des Strafgesetzentwurfes von 1829 (Zusammenfassung) | 13 |
| Besenyey Lajos: A jogi személyek hasznélvezete | 15 |
| Über die Nutznießung der juristischen Person (Zusammenfassung) | 21 |
| Blazovich László: Földesúri városok az Alföldön a 14–16. században | 23 |
| Towns of the Lowlands in the 14–16 Century. (Summary) | 40 |
| Blutman László: A nemzetközi jog a magyar bírósági joggyakorlatban | 41 |
| International Law in the Courts' Practice in Hungary (Summary) | 53 |
| Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása | 55 |
| Regulations on land-leasehold, métayage and share-farming (Summary) | 79 |
| Bodnár László: Az ún. státusztörvény és a nemzetközi jog | 81 |
| The Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries and International Law (Summary) | 91 |
| Bóka János: Ahelyi jogorvoslatok kimerítésének néhány problémája a diplomáciai védelem körében | 93 |
| Some Problems of the Exhaustion of Local Remedies as Applied in the Course of Diplomatic Protection (Summary) | 116 |
| Bruhács János: Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet | 117 |
| Projet d'articles définitif sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (Résumé) | 132 |
| Ottó Czúcz: Die Erweiterung der EU und die Auswirkungen auf das ungarische Sozialschutzsystem | 133 |
| Az EU bővítése és hatásai a magyar szociális védelmi rendszerre (Összefoglalás) | 142 |
| Felföldi Enikő: A határon túli magyarok oktatási és kulturális kedvezményeinek jogi jellegéről | 143 |
| Legal considerations related to the policy for the promotion of the educational and cultural interests of the Hungarian Minorities living in neighbouring countries (Summary) | 172 |
| József Hajdú: Social security protection of the self-employed persons in Hungary | 175 |
| Az önfoglalkoztatókra vonatkozó szociális biztonsági szabályok rendszere Magyarországon (Összefoglalás) | 199 |
| Herczegh Géza: A nemzetközi jog „holdudvarában” | 201 |
| Fields Adjacent to International Law (Summary) | 209 |
| Homoki-Nagy Mária: Szerződésen kívüli károkozásért való felelősség a 18–19. században | 201 |
| Zur Frage der Verantwortung für die angerichteten Schaden außerhalb der Verträge im 18–19. Jahrhundert (Zusammenfassung) | 222 |
| Jakab Éva: Apropó jogharmonizáció: gondolatok az ókori kellékszavatossági modell kapcsán | 225 |
| À-propos Rechtsangleichung: Überlegungen anhand des antiken Modells der Gewährleistung (Zusammenfassung) | 236 |

| | |
|--|-----|
| <i>Józsa Zoltán: Megtenni vagy megvenni (Szempontok a szolgáltatásszervezés gyakorlathoz)</i> | 239 |
| <i>Make it or buy it (Alternatives to the implementation of services) (Summary) ..</i> | 256 |
| <i>Sándor Kiss: Reflexions sur la responsabilite et la reparation des dommages causes a l'environnement</i> | 257 |
| <i>Gondolatok a környezeti károk miatti felelősségről és azok jóvátételéről (Összefoglalás)</i> | 264 |
| <i>Péter Kovács: Le terrorisme et la responsabilité de l'État: la Société des Nations et l'attentat de Marseille de 1934</i> | 265 |
| <i>A terrorizmus és az állam felelőssége: az 1934-es marseille-i merénylet és a Nemzetek Szövetsége (Összefoglalás)</i> | 276 |
| <i>Lamm Vanda: A délszláv háború és a Nemzetközi Bíróság</i> | 279 |
| <i>The Balkan War and the International Court of Justice (Summary)</i> | 295 |
| <i>Molnár Imre: Egyes büntetőjogi törvényi tényállások az ókori Rómában és hatályos jogunkban</i> | 297 |
| <i>Gesetzliche Straftatbestände im antiken Rom und in unserem geltenden Recht in Auswahl (Zusammenfassung)</i> | 305 |
| <i>Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól</i> | 307 |
| <i>Über die Entwicklungstendenzen und die Rechtstaatlichen Grundlagen des Europäischen Strafrechts (Inhalt)</i> | 320 |
| <i>Ruszoly József: A Budapesti Közellátási Kormánybiztosság (1945)</i> | 321 |
| <i>Das Regierungskommissariat für Versorgungswesen von Budapest (1945) (Zusammenfassung)</i> | 338 |
| <i>Tóth Judit: Jog-e a konzuli védelemhez való jog?</i> | 339 |
| <i>Is There a Subjective Right for Consular Protection? (Summary)</i> | 372 |
| <i>Tóth Károly: A magyar választási eljárás néhány kérdése az Országos Választási Bizottság gyakorlatában</i> | 373 |
| <i>Some Processual Questions of Election in the Practice of National Electoral Committee in Hungary (Summary)</i> | 389 |
| <i>Tóth Lajos: Agrárviszonyok 1957 és 1967 között a jogi szabályozás tükrében</i> | 391 |
| <i>Agrarverhältnisse zwischen 1957 und 1967 im Spiegel der rechtlichen Regelung (Zusammenfassung)</i> | 404 |
| <i>Trócsányi László: Az európai integráció jövője egy nagykövet szemszögéből</i> | 407 |
| <i>L'intégration européenne vue par un ambassadeur bilatéral (Résumé)</i> | 418 |
| <i>Valki László: A 2001. szeptember 11-i terrortámadás és az önvédelem joga</i> | 419 |
| <i>The 11 September (2001) Terrorist Attacks and the Right To Self-defence (Summary)</i> | 429 |
| <i>Nagy Károly publikációinak jegyzéke</i> | 431 |